Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil

ABORDAGENS COLABORATIVAS E BASEADAS EM EVIDÊNCIAS PARA MELHORES RESULTADOS



OCDE

Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil

ABORDAGENS COLABORATIVAS E BASEADAS EM EVIDÊNCIAS PARA MELHORES RESULTADOS

OCDE
POLÍTICAS MELHORES PARA UMA VIDA MELHOR

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Por favor, cite esta publicação como:
OECD (2020), *Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil: Abordagens Colaborativas e Baseadas em Evidências para Melhores Resultados*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt*.

ISBN 978-92-64-40200-3 (impresso)
ISBN 978-92-64-86113-8 (pdf)

Fotografias: Capa © Rashad Ashur/Shutterstock.com; © pluie_r/Shutterstock.com.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas online em: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2020

O uso do conteúdo do presente trabalho, tanto em formato digital quanto impresso, é regido pelos termos e condições seguintes: *http://www.oecd.org/termsandconditions*.

Prefácio

No contexto da atual crise econômica, sanitária e climática, os governos enfrentam desafios econômicos, sociais e ambientais complexos de longo prazo. Uma compreensão sistêmica do que funciona é fundamental para enfrentar estas dificuldades. As entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) têm grande potencial para auxiliar os governos a enfrentar estes desafios. As EFSs podem fornecer uma visão abrangente e transversal de como os processos e programas funcionam em todo o governo. Por meio de sua análise objetiva, podem reforçar o conjunto de evidências para embasar decisões políticas, garantindo aos cidadãos uma boa relação custo-benefício.

O Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece este papel e tem estabelecido parcerias com a OCDE desde 2013 para realizar todo seu potencial. Relatórios anteriores, incluindo o do Tribunal de Contas da União: *Insight and Foresight for Better Governance and Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, demonstram o trabalho e a parceria de longa data entre a OCDE e o TCU. Acima de tudo, estes relatórios destacam oportunidades comuns para as EFSs, incluindo o TCU, para reforçarem a sua capacidade de induzir mudanças no governo através de auditorias, avaliações e trabalho consultivo que levam em conta todo o ciclo de política pública, objetivando melhores políticas para melhores resultados.

No Brasil, o desempenho de programas e políticas públicas requer coordenação entre governos federais e subnacionais, que compartilham a responsabilidade de alcançar os objetivos públicos. Isto inclui os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), cujo sucesso depende de instituições a nível nacional e regional. No entanto, o sistema federal altamente descentralizado do país enfrenta restrições fiscais rigorosas e exigências sociais crescentes para reduzir a disparidade na prestação de serviços em diversas regiões. Este contexto realça a necessidade de assegurar uma maior eficiência e eficácia na entrega de políticas públicas descentralizadas para ajudar a melhorar a equidade entre regiões.

Assegurar a eficiência e eficácia não é apenas uma responsabilidade do governo e da gestão do setor público. As EFSs e outras instituições com mandatos para responsabilizar o governo têm a mesma responsabilidade. Reconhecendo a necessidade de liderar pelo exemplo, os tribunais de contas federal, estatais e municipais no Brasil (TCs), com o apoio da OCDE, procuraram melhorar a eficácia e eficiência da sua supervisão de políticas públicas descentralizadas. Em 2018, a OCDE e o TCU lançaram um novo projeto nesse sentido, reunindo 33 TCs num esforço para melhorar a forma como trabalham em conjunto. Os TCs escolheram a educação como a área prioritária para pilotar as ideias inovadoras trabalhadas neste projeto.

O presente relatório descreve os resultados de dois anos de colaboração entre os TCs e a OCDE, recorrendo a uma equipe multidisciplinar de auditores e especialistas. O relatório detalha os resultados de extensa pesquisa documental, missões no Brasil com TCs e pares de outros países para compartilharem experiências, entrevistas com as principais partes interessadas, questionários e inúmeras discussões em grupos de trabalho para desenvolver uma abordagem pioneira, fazendo melhor uso de evidências e indicadores para a seleção colaborativa de auditorias. Este relatório também detalha estratégias para melhorar os mecanismos de colaboração entre instituições de auditoria, bem como

ferramentas para avaliar desafios e oportunidades para melhorar a governança multinível, e guiará os TCs na implementação das abordagens descritas neste relatório a partir de 2021.

Grande parte do valor deste projeto esteve em seu próprio processo. O projeto ofereceu uma plataforma construtiva para reunir pessoal das instituições de auditoria de todo o Brasil, com oúnico propósito e compromisso compartilhado de aumentar e aprimorar o impacto de seu trabalho. Esta colaboração, juntamente com as ideias e abordagens descritas neste relatório, pode servir de inspiração para outras EFSs que enfrentam desafios semelhantes para promover coerência de políticas públicas em contextos descentralizados, e para fortalecer a coordenação entre os órgãos de auditoria. Ao aplicar essas abordagens coordenadas e colaborativas, a auditoria externa em diferentes níveis de governo pode se tornar uma voz coerente, promovendo uma melhor governança das políticas públicas descentralizadas e fortalecendo a confiança dos cidadãos no governo.

Este relatório foi aprovado pelo Grupo de Trabalho de Altos Funcionários sobre Integridade Pública da OCDE (OECD Working Party of Senior Public Integrity Officials, SPIO) em 23 de outubro de 2020 e liberado pelo Comitê de Governança Pública em 16 de novembro de 2020.

Agradecimentos

Este relatório foi produzido pela Divisão de Integridade do Setor Público da Diretoria de Governança Pública da OCDE, sob a liderança de János Bertók, Diretor Adjunto da Diretoria de Governança Pública e orientação de Julio Bacio Terracino, Chefe Interino da Divisão de Integridade do Setor Público. O trabalho foi liderado e conceitualizado por Ina de Haan e Estela Souto, com contribuições significativas de Gavin Ugale.

Ina de Haan redigiu o capítulo 1 e fez contribuições significativas para os capítulos 2 e 4. Simon Roy (Diretoria de Educação e Habilidades) redigiu o capítulo 2, Isidora Zapata (Centro de Empreendedorismo, PMEs, Regiões e Cidades) redigiu o capítulo 3 com contribuições de Charlotte Lafitte e Lorena Figueiredo, e forneceu contribuições para o capítulo 1. Estela Souto redigiu o capítulo 4. Meral Gedik, Balázs Gyimesi e Aman Johal prepararam o relatório para publicação, com apoio administrativo de Aleksandra Bogusz, Rania Haidar, Jelena Damnjanovic e Charles Victor.

Thomas Weko, Chefe de Equipe para Políticas de Ensino Superior, Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE, e Dorothée Allain-Dupré, Chefe da Unidade de Descentralização, Investimento Público e Finanças Subnacionais do Centro de Empreendedorismo, PMEs, Regiões e Cidades da OCDE, forneceram conselhos valiosos.

A OCDE agradece aos ministros, administradores, auditores e funcionários do Tribunal de Contas da União (TCU) por suas contribuições a este relatório. Além disso, a OCDE estende seu apreço e agradecimento ao Presidente do TCU José Mucio Monteiro, bem como ao ex-Ministro Presidente do TCU Augusto Nardes, por suas percepções e liderança. A OCDE também gostaria de agradecer ao Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB), Ivan Lelis Bonilha; ao Vice-Presidente de Relações Institucionais do IRB, Sebastião Helvecio Ramos de Castro; ao Presidente do Comitê de Educação do IRB, Cezar Miola; assim como o Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e o Chefe da Secretaria de Relações Externas da Casa Civil, Marcelo Barros Gomes.

Este projeto não teria sido possível sem os incansáveis esforços e dedicação da equipe central do TCU, a quem a OCDE expressa os seus mais profundos agradecimentos. Renata Silveira Carvalho, Gestora do Projeto Integrar; Paulo Roberto Wiechers Martins, Secretário-Geral de Controle Externo; Vanessa Lopes de Lima, Chefe do Departamento de Controle Externo – Educação; Junnius Marques Arifa, Coordenador-Geral de Controle Externo – Políticas Públicas; e aos compromissados Auditores do Governo Federal do TCU, incluindo Vivian Andrade Viana, Paulo Gomes Gonçalves e Alexandre Carlos Leite de Figueiredo.

A OCDE também agradece aos tribunais estaduais e municipais de contas que ofereceram conhecimentos valiosos ao longo das várias fases desta colaboração contínua. Agradecemos-lhes pela sua participação nos grupos de trabalho do Projeto Integrar, e nas videoconferências e missões a Brasília e Porto Alegre entre 2018 e 2020.

Dezenas de instituições superiores de auditoria (SAIs) deram suporte a este projeto ao longo dos últimos três anos. Pelas suas inestimáveis contribuições, a OCDE expressa seu agradecimento aos colegas das EFSs da Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, União Europeia, Alemanha, Lituânia, México, Países Baixos, Escócia e Espanha, bem como à Força Tarefa de Auditoria Municipal da EUROSAI. A OCDE mantém seu compromisso de apoiar as EFSs, e em reunir todas as esferas de governo, para melhorar a governança através de percepções compartilhadas e aprendizagem mútua.

Índice

Prefácio 3

Agradecimentos 5

Abreviações e acrônimos 10

Sumário executivo 13

1 Auditoria de políticas públicas descentralizadas: Desafios para o Brasil 17
Introdução 18
Execução de políticas públicas descentralizadas e governança multinível 18
Auditoria externa e descentralização 22
Desafios e oportunidades para a auditoria de políticas públicas em um sistema descentralizado 28
Referências 33

2 Rumo à seleção de auditorias baseada em evidências em setores de políticas públicas descentralizadas no Brasil 35
Introdução 36
Uma abordagem baseada em riscos para a seleção de auditoria 36
Educação: Um setor chave de política pública descentralizada no Brasil 42
Desenvolvendo modelos lógicos para identificação dos principais fatores de uma política 45
Uso do modelo lógico na identificação e seleção de indicadores 49
Desenvolvendo "cenários de risco" para orientar a avaliação de risco 53
Anexo 2.A. Indicadores no modelo 65
Referências 74
Notas 76

3 Integrando a dimensão de governança multinível na auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil 77
Introdução 78
Um referencial de avaliação da governança multinível 78
Desenvolvendo um referencial genérico de avaliação de governança multinível para o Brasil 87
Um referencial de avaliação da governança multinível para o setor da educação no Brasil 95
Avaliação da governança multinível no Brasil: Mensagens-chave e recomendações 114
Anexo 3.A. Referenciais de avaliação da governança multinível 116
Referências 141
Nota 145

4 Aprimorando a colaboração no sistema de auditoria externa no Brasil 146
Introdução 147
Estabelecendo uma rede de colaboração 147
Desenvolvendo procedimentos e mecanismos para o alinhamento e seleção colaborativa de auditorias 162
Referências 171

FIGURAS

Figura 1.1. Sistema de auditoria externa centralizado 24
Figura 1.2. Sistema de auditoria externa descentralizado – Mandatos exclusivos 25
Figura 1.3. Sistema de auditoria externa descentralizado – Mandatos concorrentes e complementares 26
Figura 1.4. Mandatos dos Tribunais de Contas no Brasil 28
Figura 2.1. Principais insumos utilizados para informar a seleção de auditorias dos Tribunais de Contas brasileiros 40
Figura 2.2. Política de seleção de auditoria baseada em risco no Brasil 41
Figura 2.3. Modelo lógico genérico 46
Figura 2.4. Um modelo lógico para o setor da educação 47
Figura 2.5. Tipos de indicadores 50
Figura 2.6. Exemplo de diagrama de Árvore de Falhas 55
Figura 2.7. Exemplo de diagrama de Árvore de Problemas 56
Figura 2.8. Árvore de análise de falhas do indicador de resultados de matrícula na pré-escola 57
Figura 2.9. Etapas da seleção de auditoria baseada em risco 59
Figura 2.10. Exemplo de uma árvore de decisão simples na educação 63
Figura 3.1. Etapas chave no desenvolvimento de um referencial de avaliação de governança multinível para políticas públicas de setores específicos 79
Figura 3.2. Os 12 princípios da Recomendação da OCDE 83
Figura 3.3. Exemplo de níveis de maturidade 85
Figura 3.4. Participação dos gastos do governo na educação proveniente de receitas destinadas, por estado (2017) 100
Figura 4.1. Estruturas de governança da rede de colaboração, cooperação e coordenação 150

Anexo Figura 2.1. Modelo conceitual do processo educacional 65

TABELAS

Tabela 2.1. Matrícula por nível de instrução e tipo de escola (categoria administrativa) em 2019 43
Tabela 3.1. Exemplo de indicador de maturidade de referencial de avaliação 84
Tabela 3.2. Resumo dos indicadores de maturidade do referencial genérico de avaliação da governança multinível 94
Tabela 3.3. Estrutura de financiamento da educação básica, por nível de governo (2010) 99
Tabela 3.4. Esferas participativas na elaboração de políticas educacionais 104
Tabela 3.5. Categorias de coordenação entre estados e municípios 105
Tabela 3.6. Exemplos de Arranjos para o Desenvolvimento da Educação no Brasil 107
Tabela 3.7. Programas de fortalecimento das capacidades dos municípios 109
Tabela 4.1. Cooperação, coordenação e colaboração: Um modelo multidimensional 148
Tabela 4.2. Riscos e pontos fortes das estruturas de governança 155
Tabela 4.3. Indicadores e objetivos que acompanham o Objetivo 1 do CONACI 159

Anexo Tabela 2.A.1. Indicadores de nível 1 66
Anexo Tabela 2.A.2. Indicadores de nível 2 68

Follow OECD Publications on:





http://twitter.com/OECD_Pubs



http://www.facebook.com/OECDPublications



http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871



http://www.youtube.com/oecdilibrary



http://www.oecd.org/oecddirect/

Abreviações e acrônimos

ABRACOM	Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios
ACA	Tribunal de Contas da Austria
ACAG	Conselho de Auditores Gerais da Australásia
ADE	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
AFROSAI-E	Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores Africanas de Língua Inglesa
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ASF	Entidade Fiscalizadora Superior do México
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BRL	Reais
CAQ	Custo-Aluno Qualidade
CNE	Conselho Nacional da Educação
CNJ	Conselho Nacional da Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
CONAE	Conferência Nacional da Educação
COPEM	Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
CRTC	Tribunais de Contas Regionais e Territoriais da França
DNB	Nederlandsche Bank
DRE	Direção Regional da Eduçação
EFS	Entidade Fiscalizadora Superior
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUROSTAT	Escritório europeu de estatítica
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Forum Nacional da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FTA	Árvore de análise de falhas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GIS	Sistema de Informações Geográficas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEGE	Índice de Efetividade da Gestão Estadual
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INDICON	Rede Nacional de Indicadores Públicos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFOCONTAS	Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IQE	Índice de Qualidade da Educação Fundamental
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGSNA	Lei Geral do Sistema Nacional Anticorrupção do México
MEC	Ministério da Educação
NAO	Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido
NCA	Tribunal de Contas da Holanda
NRA	Atlas Nacional de Risco do México
OAG	Escritório do Auditor Geral do Canadá
OCEXs	Órgãos de Controle Externo das Comunidades Autonomas da Espanha
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes da OCDE
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNE	Plano Nacional da Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PROMOEX	Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SecexEducação	Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
SFP	Secretaria da Função Pública do México
SIGEN	Controladoria Geral da Argentina
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	Sistema Nacional da Educação
SNF	Sistema Nacional de Fiscalização do México
SSG	Grupo de Escrutínio Estratégico da Escócia
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Sumário executivo

Políticas públicas descentralizadas requerem governança multinível adequada

Políticas públicas que fornecem serviços-chave aos cidadãos, tais como educação, saúde, bem-estar, infraestrutura e saneamento, são cada vez mais formuladas e prestadas envolvendo diferentes níveis de governo. A expectativa é que a descentralização resulte em uma melhor prestação de serviços públicos locais através de um maior envolvimento dos cidadãos e de uma maior responsabilidade local. Para a efetiva concretização de políticas públicas descentralizadas, são necessárias condições de governança adequadas em vários níveis, tais como uma estrutura fiscal, processos regulatórios e capacidade local. A falta de uma governança multinível eficaz pode levar a lacunas, duplicação e sobreposição na prestação de políticas. Isto não só resulta em baixa eficiência dos recursos públicos, mas também alavanca disparidades regionais na prestação de serviços públicos, com potencial de minar a confiança dos cidadãos no governo.

Auditar políticas públicas descentralizadas representa desafios

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) são administradoras cruciais do controle, prestação de contas e *accountability* e promovem a confiança no governo, pois fornecem supervisão, visão e previsão independentes sobre o gasto público e o desempenho das políticas públicas. Além de seu papel na prestação de contas pública, as EFSs têm o potencial de fornecer uma visão baseada em evidências e transversal para os parlamentos, centros de governo e cidadãos, sobre o que funciona e o que não funciona em relação a políticas públicas. Em um contexto descentralizado, as EFSs enfrentam desafios complexos para poderem cumprir este papel. Com muitos governos locais e regionais envolvidos na concepção de políticas e na prestação de serviços, as EFSs devem reunir evidências sobre os resultados das políticas em diferentes níveis de governo. Além disso, para identificar os problemas na formulação de políticas em todos os níveis de governo, as EFSs também precisam avaliar o sistema de governança multinível associado à política descentralizada sob escrutínio. O desafio pode ser ainda maior em países onde, além das EFS, existem outros órgãos de auditoria externa subnacionais com mandatos para auditar os governos regional e local.

Auditoria de políticas descentralizadas em um sistema de auditoria descentralizado: o caso do Brasil

O Brasil é um país federativo com um alto grau de autonomia local. Todos os níveis de governo compartilham responsabilidades em relação a políticas públicas descentralizadas em áreas como saúde, educação, previdência social, bem-estar, habitação e saneamento, entre outros. A disparidade regional na prestação desses serviços é notadamente predominante no Brasil, enquanto os arranjos de governança multinível, cruciais para assegurar uma coordenação eficaz no caso de políticas descentralizadas, são altamente fragmentados.

Da mesma forma, o sistema de auditoria externa no Brasil, composto de 33 tribunais de contas, é descentralizado entre todos os níveis de governo. O Tribunal de Contas da União (TCU) é responsável por examinar o orçamento e recursos federais, incluindo recursos federais transferidos para os estados, Distrito Federal e municípios. Os 26 Tribunais de Contas do Estado (TCEs), são responsáveis pela auditoria externa no nível estadual, e em 23 estados, pela auditoria dos seus municípios também. Além disso, existem 3 Tribunais de Contas dos Municípios, 2 Tribunais de Contas Municipais (TCMs), responsáveis exclusivamente pela auditoria municipal, e o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Recomendações principais

Neste cenário de governança fragmentada em vários níveis e mandatos sobrepostos dentro do sistema de auditoria, a OCDE e os Tribunais de Contas do Brasil – chamados coletivamente TCs – procuraram melhorar seu desempenho, impacto e relevância, através de uma melhor colaboração e uma supervisão mais coordenada das políticas públicas descentralizadas. A OCDE e os TCs realizaram estes esforços no âmbito do "Projeto Integrar", que resultou nas recomendações para que os TCs fortalecessem ferramentas e práticas em três áreas-chave: colaboração, utilização de indicadores na seleção de auditorias e avaliação da governança multinível em auditorias. As recomendações deste relatório, embora desenvolvidas para e com o Brasil, também são relevantes para outras EFSs que supervisionam programas e políticas públicas descentralizados, envolvendo governos federais e subnacionais.

Colaboração e coordenação entre todos os órgãos de auditoria externa

O compartilhamento sistemático de conhecimento e a análise de informações de todo o sistema de auditoria – em nível nacional e subnacional – permitirá a seleção estratégica de auditorias para maior impacto, respeitando ao mesmo tempo o contexto, os processos e o mandato de cada entidade. TCU e TCs poderiam estabelecer um "conselho nacional de auditoria externa" ou, alternativamente, fortalecer as redes existentes para melhorar a colaboração e a coordenação entre os órgãos de auditoria externa, concentrando-se nas seguintes prioridades: 1) definir a seleção colaborativa de auditorias como um objetivo estratégico da rede; 2) desenvolver uma metodologia compartilhada para a priorização de auditorias; e 3) integrar a dimensão de governança multinível como parte de um estudo de pré-auditoria ou fase preliminar de auditoria.

Seleção colaborativa estratégica de auditorias com base em evidências e riscos

Considerar as variações regionais das condições socioeconômicas e dos resultados de políticas públicas é fundamental ao selecionar auditorias em áreas de políticas descentralizadas. Dados e evidências em nível local estão amplamente disponíveis no Brasil e podem auxiliar a compreensão das diferenças regionais. Os TCs poderiam sistematizar suas práticas de seleção de auditorias baseadas em risco fazendo melhor uso desses dados, desenvolver um método comum e construir um mapa de risco compartilhado. Especificamente, os TCs poderiam selecionar um conjunto de indicadores disponíveis, baseados em um modelo lógico orientado para os resultados de uma política descentralizada, para criar cenários de risco que ajudariam a explicar e antecipar eventual mau desempenho da política pública. Este relatório fornece recomendações detalhadas para a criação e utilização desta metodologia para selecionar tópicos de auditoria. No curso do Projeto Integrar, os TCs selecionaram o campo da educação como a área piloto. Uma vez que a abordagem seja uma prática estabelecida, os TCs poderiam estender o método a outras áreas de políticas descentralizadas.

Avaliação sistemática dos fatores de governança multinível nas auditorias

Uma auditoria eficaz num contexto descentralizado exige que os TCs levem em conta a governança multinível para cada área da política pública que será auditada. Isso pode ser feito a partir do desenvolvimento de um referencial de avaliação de governança multinível específica para cada política e da utilização desta estrutura para planejar e elaborar auditorias. Este relatório recomenda um referencial

de avaliação de governança multinível genérico para o Brasil, com seis dimensões que podem ser avaliadas durante uma auditoria, incluindo: 1) atribuição de responsabilidades; 2) financiamento de responsabilidades subnacionais; 3) capacidades dos governos subnacionais e desenvolvimento de capacidade; 4) coordenação entre os níveis de governo; 5) monitoramento de desempenho e transparência; e 6) sistemas de equalização fiscal e políticas regionais para reduzir as disparidades territoriais. Além disso, o relatório propõe um referencial específico para avaliar a governança multinível na educação no Brasil, incluindo metodologia, perguntas e indicadores para definir os níveis de maturidade para cada uma dessas dimensões.

1 Auditoria de políticas públicas descentralizadas: Desafios para o Brasil

Este capítulo examina as questões enfrentadas pelas instituições de auditoria externa no acompanhamento de questões e políticas transversais entregues através de diferentes níveis de governo. Primeiro, estabelecem-se as bases, a partir da definição de governança multinível e pela observação das tendências de descentralização. Em seguida, com base nos estudos da OCDE e nas melhores práticas, retomam-se os vários aspectos envolvidos na execução de políticas de auditoria em um cenário descentralizado, focando diretamente no contexto brasileiro e seu excepcional grau de autonomia local. Abordando o tema da responsabilidade pública, a discussão prossegue para esclarecer a distinção entre estruturas de auditoria externa centralizadas e descentralizadas, e entre mandatos exclusivos e complementares/concorrentes. Após destacar os desafios de auditoria externa específicos do Brasil, o capítulo conclui com um roteiro de áreas-chave prioritárias para melhorar a auditoria de políticas públicas descentralizadas em estruturas complexas de prestação de contas, com ênfase na coordenação entre os órgãos de auditoria.

Introdução

Em muitos países, a elaboração de políticas e a prestação dos serviços públicos ocorrem através de diferentes níveis de governo. Este cenário é especialmente recorrente no contexto de políticas relacionadas a serviços públicos essenciais aos cidadãos, tais como educação, saúde, infraestrutura e saneamento (OCDE, 2017[1]). Embora a descentralização possa resultar em um maior envolvimento dos cidadãos e melhorar a prestação de serviços públicos locais, também pode representar desafios para as entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) em termos de sua capacidade de avaliar todo o ciclo da política através do acompanhamento da cadeia de prestação de serviços.

As EFSs que pretendam ter uma visão de como os processos e programas funcionam em todo o governo podem considerar a incorporação da dimensão de governança multinível em suas auditorias (ver Capítulo 3 para detalhes sobre como isso pode ser feito).

O desafio pode ser mais complexo em países onde o sistema de auditoria externa compreende não apenas a EFS, mas também vários órgãos de auditoria externa subnacionais com mandatos específicos para auditar governos regionais e locais. Nesses casos, a compreensão transversal do valor de certas políticas públicas descentralizadas pode exigir colaboração estratégica entre esses órgãos.

O Brasil conta com um sistema de execução de políticas públicas descentralizado, baseado em um sistema complexo de governança multinível. Da mesma forma, o sistema de auditoria externa brasileiro é também descentralizado. Os tribunais de contas federais, estaduais e locais do país podem melhorar seu próprio desempenho, impacto e relevância, através de uma supervisão mais coordenada das políticas descentralizadas. O presente capítulo introduz quais são os desafios e conceitos-chave para a elaboração e execução de políticas descentralizadas, apresentando a base dos capítulos subsequentes do relatório e das recomendações para que os tribunais de contas no Brasil fortaleçam sua auditoria e coordenação em um contexto descentralizado.

Execução de políticas públicas descentralizadas e governança multinível

Descentralização geralmente se refere à transferência de poderes e responsabilidades do governo central para as autoridades eleitas em nível subnacional (governos estaduais, regionais, municípios, etc.) com um certo grau de autonomia. Os indicadores fiscais e institucionais mostram que a tendência geral dos governos em todo o mundo tem sido para a descentralização (OCDE, 2019[2]) (ver Quadro 1.1).

Quadro 1.1. Tendências de descentralização

Grande parte da descentralização ocorrida na última década foi motivada por questões políticas. Na América Latina, por exemplo, a descentralização tem sido uma parte essencial do processo de democratização, quando regimes centrais autocráticos desacreditados são substituídos por governos eleitos que operam sob novas constituições. Na África, a disseminação de sistemas políticos multipartidários cria uma demanda por uma voz mais local na tomada de decisões.

As economias em transição dos antigos estados socialistas também se tornaram majoritariamente descentralizadas com o desmoronamento do antigo aparato central. Em muitos países, a descentralização ocorreu em razão da ausência de qualquer estrutura de governança alternativa significativa para fornecer serviços de governo local. Em alguns casos, e particularmente na Ásia Oriental, a descentralização parece ser motivada pela necessidade de melhorar a prestação de serviços a grandes populações e pelo reconhecimento das limitações da administração central.

Atualmente, as regiões e municípios representam 40,4% dos gastos públicos e 56,9% dos investimentos públicos dos países da OCDE. Eles desempenham um papel cada vez mais importante em aspectos chaves das políticas, tais como transporte, energia, banda larga, educação, saúde, moradia, água e saneamento. Tais níveis de governo são responsáveis, por exemplo, por 64% dos investimentos públicos relacionados a meio ambiente e ao clima.

As tendências de descentralização em todo o mundo foram acompanhadas por um aumento da governança metropolitana e pelo fortalecimento das regiões. A fragmentação municipal impulsionou políticas de incentivo ou imposição de unificação e cooperação entre os municípios. No entanto, a fragmentação ainda permanece elevada em alguns países. Os municípios com menos de 5.000 habitantes representam 44% de todos os municípios nos países da OCDE. Em dez países, esta proporção excede 80%.

O número de autoridades de governança metropolitana criadas, independentemente da área, tem aumentado especialmente desde a década de 1990. O papel crescente das regiões administrativas também tem sido marcante: dos 81 países mensurados pelo Índice de Autoridades Regionais, 52 experimentaram um aumento no grau de autoridade regional desde a década de 1970. Paralelamente à descentralização, houve um aumento na descentralização assimétrica, ou seja, governos no mesmo nível de governo subnacional com diferentes poderes políticos, administrativos ou fiscais. Embora a descentralização assimétrica pareça uma característica mais natural dos países federalistas, está cada vez mais presente em países unitários.

Fonte: (OCDE, 2019[2]) (World Bank, 2020[3]).

As reformas visando uma maior descentralização devem envolver uma mudança no papel dos governos centrais: de um papel direto na prestação de serviços para um papel de possibilitar, aconselhar e facilitar o trabalho dos governos subnacionais, assegurando ao mesmo tempo sua consistência. Em um cenário de responsabilidades compartilhadas, as políticas descentralizadas devem gerenciar a dependência mútua para alcançar objetivos comuns. (OCDE, 2019[2]).

Descentralização requer uma sólida governança multinível

A descentralização não é apenas um simples aumento do poder dos governos locais. A realidade é sensivelmente mais complexa, pois em todos os países, grande parte das responsabilidades é compartilhada entre os diferentes níveis de governo. Independentemente do grau de descentralização de um país, governos individuais ou departamentos governamentais raramente têm todo o poder e recursos necessários para responderem sozinhos, adequadamente, aos desafios políticos sob sua

responsabilidade. Assim, independentemente do grau de descentralização das políticas, os diferentes níveis de governo precisam trabalhar em conjunto para atingir seus objetivos (Allain-Dupré, 2018[4]). Descentralização trata-se, portanto, de reconfigurar o sistema de governança multinível.

Quadro 1.2. Governança multinível: Uma definição

A governança multinível refere-se à interação entre os níveis de governo e uma ampla gama de partes interessadas – incluindo atores privados e cidadãos – ao elaborar e implementar políticas públicas com um impacto subnacional. Ao observar essas interações, é importante notar as condições que as fazem funcionar e produzir os resultados desejados das políticas, em particular em relação às políticas descentralizadas. Estas condições estão relacionadas à estrutura fiscal e à gestão financeira, bem como aos processos regulatórios envolvidos.

Igualmente importante, as capacidades de todos os níveis de governo, e particularmente dos níveis subnacionais, são uma dimensão chave do sistema de governança multinível. Capacidades devem ser entendidas como referindo-se aos arranjos institucionais, capacidades técnicas, recursos econômicos e práticas políticas que afetam os resultados das políticas, incluindo os processos de monitoramento e avaliação ligados à execução das políticas, ao engajamento das partes interessadas e conhecimento.

A governança multinível de políticas descentralizadas é caracterizada por uma dependência mútua entre os níveis de governo. Ela funciona verticalmente, horizontalmente e em rede com uma gama ampla de partes interessadas (cidadãos e atores privados), através de um maior envolvimento dos cidadãos e prestação de contas do governo.

As práticas de governança multinível fazem parte do sistema de governança de cada país, independentemente de seu grau de descentralização e se o seu modelo institucional é federalista ou unitário. Essas práticas estão fortemente relacionadas aos contextos locais e regionais; conjunção política; e restrições estruturais, incluindo características específicas dos países, como sua geografia, população, economia, contexto histórico e cultural, arranjos constitucionais e padrões organizacionais. Neste sentido, as práticas de governança multinível devem ser flexíveis e reformadas para permitir que a administração pública em todos os níveis governamentais se adapte continuamente a um ambiente em permanente evolução.

A governança multinível, portanto, difere da "governança monocêntrica". Esta última refere-se a uma abordagem na qual o governo central é o núcleo da autoridade política e exerce seu controle sobre a sociedade, a economia e os recursos, estabelecendo sozinho a agenda de problemas sociais e metas e meios políticos, e implementando de cima para baixo suas políticas. Com seu foco na ativação de interações relevantes em vários níveis, a governança multinível é considerada como tendo maior potencial para lidar com problemas complexos, multiescala e multissetoriais.

Fonte: (OCDE, 2017[1]); (OCDE, 2019[2]); (Termeer, Dewulf and Lieshout, 2010[5]).

Há evidências de que quando a descentralização é adequadamente elaborada e implementada, ela produz uma série de benefícios, desde uma melhor prestação de serviços públicos locais e um maior envolvimento dos cidadãos até a redução da corrupção e um impacto positivo no crescimento. Isto geralmente coincide com uma melhor coordenação e alinhamento entre setores e partes interessadas, e uma melhor governança multinível (OCDE, 2019[2]).

No entanto, a elaboração/implementação insuficiente da descentralização e a falta de uma governança apropriada em vários níveis pode levar a uma execução subótima das políticas causada por lacunas, duplicações e sobreposições. Isto não só afeta o valor do investimento (público), mas também pode ter consequências para a prestação de serviços públicos e, portanto, para a vida dos cidadãos que dependem desses serviços.

Descentralização e governança multinível no Brasil

O Brasil se destaca como uma exceção entre os países federalistas, pelo papel proeminente desempenhado pelos municípios, um alto grau de autonomia local e nenhuma relação hierárquica entre os governos estaduais e municípios. A Constituição Federal de 1988 elevou os municípios brasileiros ao status de entidades federativas, em pé de igualdade com os estados e o nível federal. Os governos locais não são subordinados ao governo federal; os municípios são autônomos, embora algumas questões municipais dependam da legislação do estado do município (Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 21-24).

No Brasil, como é o caso em todos os países da OCDE, as responsabilidades pelas políticas descentralizadas são compartilhadas entre todos os níveis de governo – saúde, educação, seguridade social, assistência social, agricultura e distribuição de alimentos, moradia e saneamento, entre outros. Cada nível é autônomo na legislação e na prestação de serviços, desde que estes não entrem em conflito com os poderes exclusivamente previstos ou legislados pela União Federal. A Constituição Federal reserva explicitamente certos poderes para o governo federal, ao mesmo tempo em que fornece mandatos amplos e gerais aos governos estaduais e municipais. Aos Estados são reservadas “todas s competências que não lhes sejam vedadas” pela Constituição, enquanto aos municípios é atribuído "o poder de legislar sobre assuntos de interesse local" e de prestar "serviços públicos de interesse público local" (Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 21-30).

Entretanto, a Constituição também delineia uma série de áreas de políticas públicas onde as responsabilidades são detidas simultaneamente pelo governo federal e pelos estados, levando a sobreposições entre os níveis de governo. Essas áreas incluem saúde, proteção social, cultura e esporte, proteção do meio ambiente e proteção do patrimônio histórico e cultural (Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 24). Além disso, a lei federal geralmente estabelece condições gerais que podem ser mais detalhadas e regulamentadas pelos estados e municípios.

Acordos multiníveis são particularmente cruciais para assegurar uma coordenação eficaz no caso de políticas descentralizadas, que são altamente fragmentadas no Brasil tanto do ponto de vista vertical como horizontal (OCDE, 2013[6]). No nível horizontal, as instituições brasileiras tendem a trabalhar principalmente em silos organizacionais, o que significa que cada ministério setorial tem sua própria visão territorial que não necessariamente está coordenada com outros ministérios. O resultado é que cada ministério, estado, agência ou empresa pública persegue sua própria estratégia e objetivos políticos, criando possíveis coberturas das políticas e lacunas nos objetivos.

Em relação à dimensão vertical, duas formas de acordos multiníveis são particularmente comuns no Brasil – acordos contratuais e pactos federativos:

- Convênios e contratos são regularmente utilizados para a cooperação entre as instituições públicas no Brasil. Estes contratos padrão permitem esclarecer as responsabilidades de cada nível de governo: por um lado, as funções de coordenação, regulamentação e financiamento do governo central e, por outro lado, as tarefas a serem assumidas pelo município.
- Pactos federativos são conjuntos de disposições constitucionais estabelecidas por ministérios setoriais com liderança do gabinete do presidente, geralmente após consulta e negociação com governos subnacionais. Esses órgãos elaboram um conjunto de objetivos, papéis, responsabilidades e acordos de financiamento em uma área específica de políticas para cada nível de governo. Quando um setor tem direito a transferências discricionárias, o ministério federal pode fazer com que tais transferências sejam condicionais à adesão ao pacto. Estes pactos podem ser de amplo alcance; um exemplo é o Pacto pela Saúde aprovado em 2006. Atualmente, as discussões estão orientadas principalmente para que se faça um pacto federativo para estabelecer novas regras de supervisão dos orçamentos federal, estadual e municipal.

Alguns ministérios desenvolveram sozinhos mecanismos para assegurar uma coordenação vertical. Este é o caso, por exemplo, do setor da saúde, que é altamente descentralizado entre estado e os municípios. O Ministério da Saúde coordena a elaboração e a implementação de políticas através de comissões tripartites e bipartites, incluindo representantes da saúde dos três níveis de governo que se reúnem uma vez por mês (OCDE, 2013[6]). Entretanto, várias iniciativas no diálogo intergovernamental foram suspensas nos últimos anos (por exemplo, o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades; este último foi responsável pela implementação e monitoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano). (OCDE/UCLG, 2019[7]; Diario Oficial da Uniao, 2019[8]).

Auditoria externa e descentralização

A crescente tendência em direção ao compartilhamento de responsabilidades entre níveis de governo observada nas últimas décadas também tem repercussões para as áreas de *accountability*, prestação de contas e auditoria. Ter uma auditoria externa independente é crucial nos acordos de prestação de contas públicas (ver Quadro 1.3). Auditorias financeiras e de conformidade são necessárias para avaliar a confiabilidade dos relatórios financeiros e a regularidade das operações dos governos nacionais e subnacionais. As auditorias de desempenho ajudam as autoridades nacionais e subnacionais a prestarem contas sobre a eficácia e eficiência da execução de suas políticas.

Quadro 1.3. *Accountability* e auditoria públicas

O termo *Accountability* pode ser entendido como a obrigação das organizações e indivíduos de prestar contas de suas atividades, aceitar a responsabilidade por sua conduta com relação a essas atividades e divulgar seus produtos e resultados.

Accountability ocorre em uma relação entre um "ator" e um "fórum", no qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta. O fórum pode fazer perguntas e julgar, e o ator pode vir a enfrentar consequências.

Accountability pública é a noção de *accountability* no domínio público e está relacionada ao domínio público. A *accountability* pública ajuda a incutir confiança de que o setor público está sendo administrado adequadamente. No exercício de *accountability* pública, os atores são entidades públicas, semipúblicas ou mesmo privadas que executam uma tarefa ou política pública, financiada por recursos financeiros públicos. Essas entidades podem ter que enfrentar múltiplos fóruns de prestação de contas, seja em uma relação hierárquica de "agente principal" (por exemplo, parlamento, conselho municipal, ministério), ou uma prestação de contas social horizontal aos interessados (por exemplo, usuários do serviço público).

As relações entre os atores e os fóruns de responsabilidade pública são institucionalizadas e estabelecidas em regras, exigências e processos, constituindo um *arranjo de accountability*.

A relação de *accountability* do "agente principal" compreende duas dimensões principais que moldam seu arranjo de accountability:

- *capacidade de resposta:* a obrigação de fornecer informações, esclarecimentos, explicações e justificativas.
- *aplicação da lei:* ação formal contra conduta ilegal, incorreta, ineficiente ou ineficaz da instituição responsável ou funcionário público.

Tanto a capacidade de resposta quanto a aplicação da lei exigem uma configuração institucional adequada em dois níveis: 1) mecanismos internos (dentro da cadeia burocrática de comando); e 2) mecanismos externos de supervisão e controle.

As instituições de auditoria do setor público atuam como mecanismos de supervisão externa; elas ajudam a criar condições adequadas para prestação de contas e *accountability* e reforçam a expectativa de que as entidades do setor público e os servidores públicos desempenhem suas funções de forma eficaz, eficiente, ética e de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis.

Os problemas de muitos olhos e muitas mãos

O "problema de muitos olhos" refere-se ao fato de que as organizações públicas geralmente estão sujeitas à supervisão de não apenas um, mas vários fóruns, cada um com suas próprias exigências de informação e critérios (às vezes conflitantes) relativos à conduta esperada. Isto pode representar uma carga administrativa complexa para a entidade e prejudicar a eficiência e a relação custo-benefício de suas operações.

O "problema de muitas mãos" refere-se ao oposto, ou seja, ao fato dos fóruns públicos de controle serem confrontados com vários atores ou entidades, que contribuem com um elemento para o resultado da política ou do serviço público. É então quase impossível desvendar quem contribuiu com o quê e decidir sobre a ação corretiva apropriada. Isto pode representar um problema para as instituições de auditoria, cuja tarefa geralmente é fornecer ao fórum parlamentar uma visão da execução adequada das políticas governamentais, para que o governo possa ser responsabilizado.

Fonte: Elaboração baseada em (OCDE, 2020[9]; OCDE-SIGMA, 2017[10]; Bovens, 2007[11]; INTOSAI, 2019[12]).

Em geral, as funções da auditoria externa seguem acordos de prestação de contas. A responsabilidade descentralizada muitas vezes corresponde a ideia de *accountability* e prestação de contas múltipla e descentralizada, exacerbando a complexidade de haver "muitos olhos" e "muitas mãos" no controle público (ver Quadro 1.3). Se a EFS não for capaz de seguir e participar destes múltiplos acordos de controle descentralizado – por exemplo, por se encontrarem fora de sua jurisdição – enfrentará grande dificuldade para proporcionar uma visão transversal do desempenho das políticas.

Descentralização e a estrutura de auditoria externa

As estruturas de auditoria externa são um elemento institucionalizado dos acordos de *accountability* e controle do governo e, como tal, não tendem a submeter-se a mudanças frequentes. Estas estruturas variam significativamente de um país para outro. Na maioria dos países, as EFSs examinam as receitas e despesas dos orçamentos públicos em nível central ou federal. A responsabilidade pela auditoria externa em nível subnacional, entretanto, pode diferir consideravelmente. A variedade de modelos explica-se pela tradição, história, sistema administrativo, etc. Em alguns países, as EFSs possuem mandato para auditar os governos locais. Em outros, diversos órgãos de auditoria externa, ou mesmo empresas de auditoria do setor privado, são responsáveis pela auditoria de diferentes níveis de governo. Ainda, em outros países, há uma mistura de ambos (EUROSAI, 2020[13]).

Em geral, dependendo dos mandatos da Entidade Fiscalizadora Superior e da existência e dos mandatos das instituições subnacionais de auditoria externa, as estruturas de auditoria externa podem ser organizadas de forma centralizada ou descentralizada (ver Quadro 1.4).

Quadro 1.4. Sistemas de auditoria externa

Em junho de 2020, a OCDE convidou todas as 198 entidades fiscalizadoras superiores (EFS) membros da comunidade INTOSAI a participar de uma pesquisa on-line, com o objetivo de coletar dados sobre o papel das EFSs na auditoria em nível subnacional e a coordenação entre as EFSs e os órgãos subnacionais de auditoria externa.

O breve questionário foi respondido pelas EFSs de 60 países.

As respostas permitiram a identificação de três tipos principais de sistemas de auditoria externa:

1. sistema de auditoria centralizado, presente em países que contam com apenas uma instituição de auditoria e nenhuma entidade autônoma subnacional (34 respondentes – 57%);
2. sistema de auditoria descentralizado – mandatos exclusivos, presentes em países em que múltiplos atores são responsáveis pela auditoria dos diferentes níveis de governo, mas onde a EFS e as instituições de auditoria subnacionais têm mandatos exclusivos (7 respondentes – 12%)
3. sistema de auditoria descentralizado – mandatos concorrentes ou complementares, presentes em países em que a EFS tem mandato para auditar níveis locais, e os órgãos de auditoria em níveis subnacionais podem ter mandatos complementares ou concorrentes (19 respondentes – 32%).

Sistema de auditoria externa centralizado

Um país tem uma estrutura centralizada de auditoria externa se não há instituições subnacionais de auditoria. A EFS centraliza a atividade de auditoria externa e, como principal ator do sistema, não compartilha seu mandato com atores de qualquer outro nível de governo. (Figura 1.1).

Figura 1.1. Sistema de auditoria externa centralizado



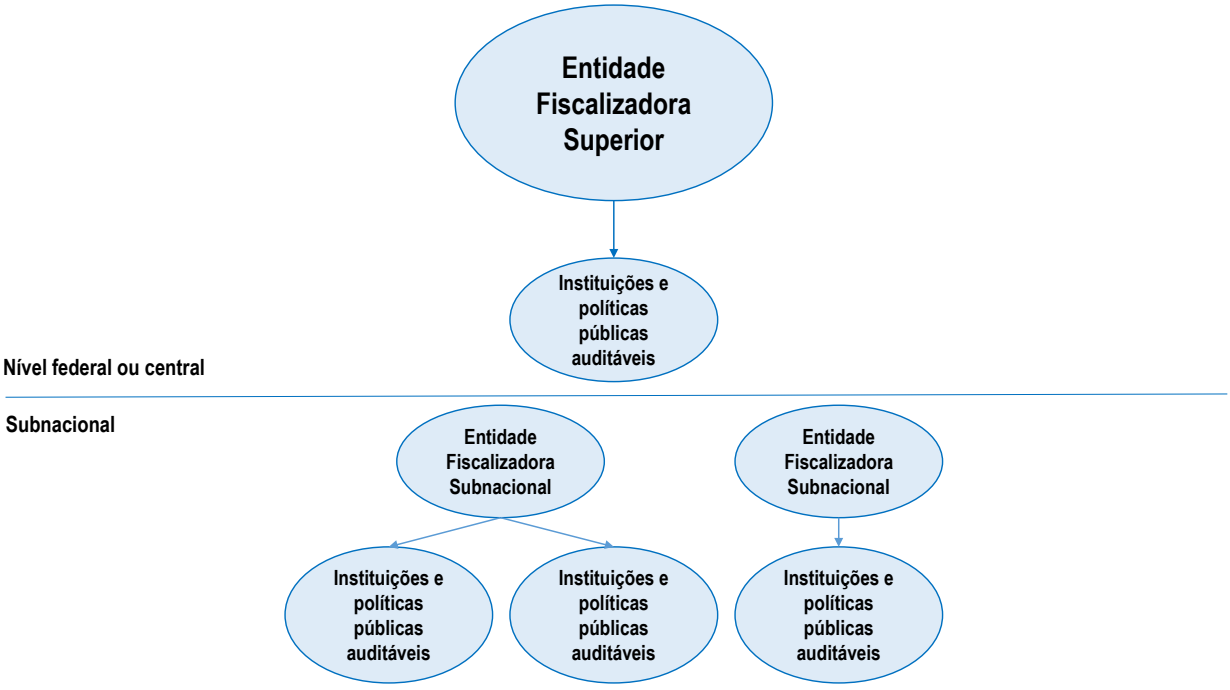
Com este arranjo não há risco de duplicação ou sobreposição nos mandatos de auditoria, e é possível garantir-se uma abordagem uniforme para os auditados e políticas de auditoria nos diferentes níveis de governo. Neste modelo, a transferência de poderes e responsabilidades do nível do governo central para as autoridades eleitas no nível subnacional, devido à descentralização, não representa um risco inerente à auditoria de toda a cadeia de execução de políticas em múltiplos níveis de governança.

Os principais riscos que podem surgir neste sistema são as lacunas na cobertura de auditoria em todos os níveis de governo, devido aos recursos limitados e as barreiras geográficas que podem dificultar o conhecimento das particularidades e dos desafios enfrentados pelos níveis locais. Dependendo do tamanho do país, as EFSs podem enfrentar esses desafios a partir da manutenção de escritórios locais, gerenciados diretamente pelo escritório central, que podem conduzir o trabalho no nível local. Este é o caso, por exemplo, no Chile, Grécia e África do Sul.

Sistema de auditoria externa descentralizado – Mandatos exclusivos

Nesta estrutura, múltiplos atores são responsáveis pela auditoria dos diferentes níveis de governo, mas a EFS e as instituições de auditoria subnacionais têm mandatos exclusivos: a EFS não tem mandato para auditar os níveis subnacionais de governo, que é de responsabilidade exclusiva das instituições de auditoria subnacionais (Figura 1.2). Este modelo não é comumente adotado. Os países que adotam esta estrutura incluem a Holanda, a Argentina e a Lituânia.

Figura 1.2. Sistema de auditoria externa descentralizado – Mandatos exclusivos



O mandato específico dos órgãos de auditoria subnacionais difere de acordo com o país. Por exemplo, este pode ou não incluir a instrução para realizar auditorias de desempenho. Além disso, as instituições de auditoria subnacionais podem ser organizadas em nível regional e/ou local. Essas entidades são, em geral, autônomas e decidem de forma independente sobre seus próprios programas de auditoria.

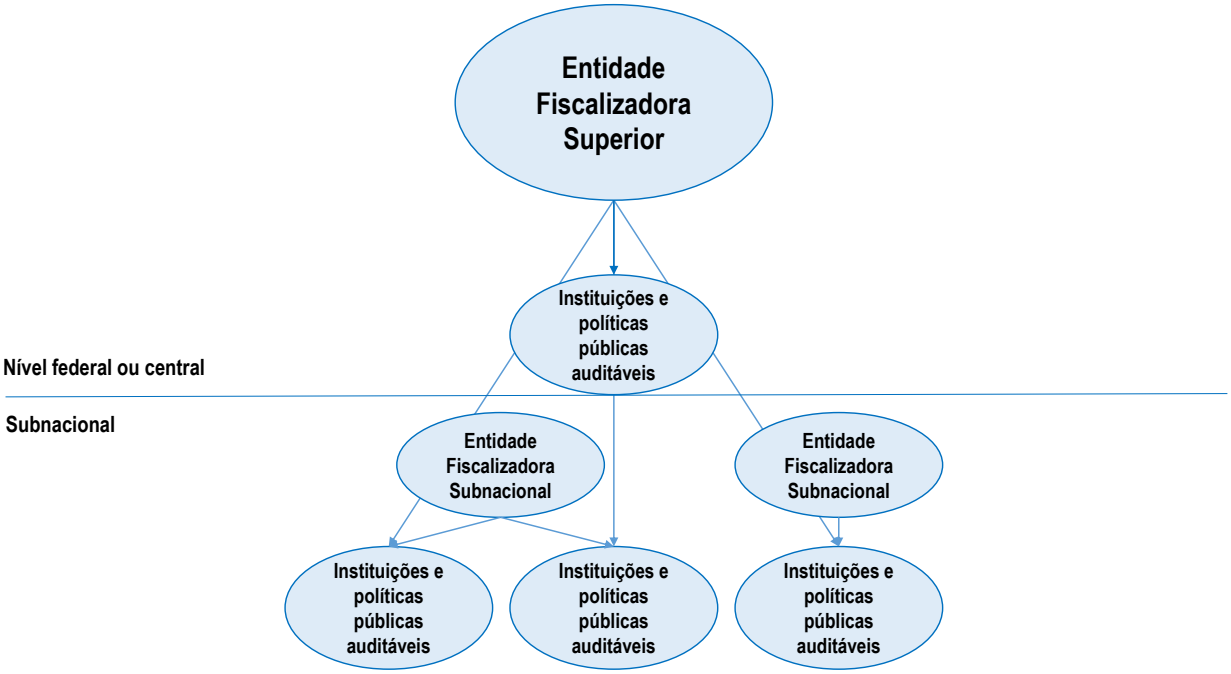
Apesar de permitir uma maior cobertura de auditoria quando comparado aos sistemas centralizados de auditoria externa, este sistema pode levar a lacunas na cobertura de auditoria, senão houver capacidade profissional uniforme em todos os níveis do sistema de auditoria. Além disso, a auditoria de políticas públicas prestadas através de arranjos multiníveis pode ficar comprometida, resultando na fragmentação

da cobertura. Mecanismos de coordenação entre os atores desta estrutura são necessários para superar estes desafios.

Sistema de auditoria externa descentralizado – Mandatos concorrentes e complementares

Este tipo de estrutura de auditoria externa também é descentralizado. A EFS tem um mandato para auditar os níveis locais até certo ponto, e os órgãos de auditoria em níveis subnacionais podem ter mandatos complementares ou concorrentes. Esta estrutura também é relativamente comum dentro da INTOSAI e está presente no Brasil, Espanha e México.

Figura 1.3. Sistema de auditoria externa descentralizado – Mandatos concorrentes e complementares



Neste sistema, os órgãos de auditoria subnacionais são autônomos e podem decidir individualmente sobre seus programas de auditoria. A extensão do mandato de auditoria das EFSs nos níveis subnacionais de governo difere de país para país. A EFS normalmente tem um mandato para auditar recursos advindos do nível central/nacional e transferidos para níveis subnacionais (abordagem "seguir o dinheiro"). Em alguns países, a EFS também possui um mandato para auditar políticas nacionais prestadas nos níveis subnacionais, e políticas subnacionais sob certas circunstâncias.

Este modelo pode permitir maior flexibilidade e oportunidades para que as instituições de auditoria promovam uma maior cobertura de auditoria – em relação a entidades auditadas e quanto às políticas públicas incluindo políticas prestadas através de acordos multiníveis. Para isto, entretanto, as instituições de auditoria devem implementar mecanismos eficientes de coordenação para evitar duplicações, lacunas e sobreposições no trabalho de auditoria.

Esses três riscos estão presentes em ambos os tipos de estrutura de auditoria descentralizada, particularmente quando as políticas centrais/nacionais são prestadas através de mecanismos descentralizados. Nesses casos, os acordos de prestação de contas e acordos de controle podem não corresponder à estrutura de auditoria externa.

O sistema de auditoria descentralizado no Brasil

O sistema de auditoria externa no Brasil é composto por 33 tribunais de contas, cada tribunal chefiado por um plenário colegiado composto de ministros ou conselheiros que tomam decisões em conjunto. Os tribunais atuam nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal. No nível federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) é responsável por examinar o orçamento e recursos federais, bem como por (entre outros) realizar auditorias a pedido do Congresso Nacional; supervisionar as entidades públicas federais; e investigar as queixas apresentadas por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos envolvendo irregularidades na aplicação dos recursos federais. O TCU também é responsável por supervisionar a aplicação dos recursos federais transferidos para os estados, o distrito federal e os municípios.

Os Tribunais de Contas do Estado (TCEs), são responsáveis pela auditoria a nível estadual. Cada um dos 26 estados da federação tem seu próprio Tribunal de Contas, que é financeiramente independente e tem total autonomia para administrar sua própria estrutura e decidir sobre seu programa anual de auditoria. O Distrito Federal conta, igualmente, com seu próprio tribunal.

Os TCEs também são responsáveis pela auditoria dos municípios de 23 estados. Além dos TCEs, os estados do Pará, Goiás e Bahia criaram Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), responsáveis pela auditoria exclusiva dos seus respectivos municípios. Além disso, dois municípios estabeleceram seus próprios Tribunais de Contas Municipais: São Paulo e Rio de Janeiro (respectivamente, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro).

A organização, tamanho e estrutura desses tribunais de contas (TCs) variam consideravelmente de uma instituição para outra. A composição do plenário e dos órgãos técnicos e o foco do trabalho de auditoria também podem diferir (por exemplo, os TCs no norte do país podem selecionar mais frequentemente auditorias relacionadas a questões ambientais, por conta de sua localização geográfica). Os tipos de auditorias que realizam, no entanto, não diferem drasticamente. Por exemplo, em 2018, para a maioria dos TCs, as auditorias de conformidade representaram pelo menos 90% do número total de auditorias realizadas naquele ano, e apenas um TC relatou que as auditorias de conformidade representaram menos de 50% do número total de auditorias realizadas (OECD-TCs Survey, 2020).

Os mandatos dos tribunais de contas subnacionais estão descritos na Constituição de cada estado e estão definidos mais detalhadamente nos estatutos e regulamentos internos de cada uma dessas instituições. Em geral, a maioria das Constituições dos estados e do estatuto dos tribunais reproduzem as disposições da Constituição Federal aplicáveis ao TCU – incluindo o artigo 71, VI, que estabelece o mandato do TCU sobre as transferências federais. Portanto, em termos gerais, cada tribunal de contas é responsável por supervisionar a aplicação dos recursos transferidos pelo nível de governo relevante (por exemplo, um estado) para outros níveis (municípios ou outros estados). Algumas Constituições também delegam a responsabilidade pela supervisão dos recursos recebidos de transferências de outros níveis de governo (é o caso, por exemplo, do Distrito Federal e dos estados de Minas Gerais e São Paulo).

Tais disposições e mandatos são necessários para a auditoria de arranjos multiníveis comuns no Brasil. Estes arranjos incluem, por exemplo, convênios, contratos que são regularmente utilizados para cooperação entre instituições públicas no Brasil, e os pactos federativos, acordos que incluem um conjunto de objetivos, papéis, responsabilidades e acordos de financiamento em uma área específica de políticas, para cada nível de governo (OCDE, 2013[6]). A relevância dos acordos e financiamentos multiníveis no Brasil é demonstrada pelo fato de que a receita tributária de fontes próprias representaram 34% da receita municipal total em 2016 no Brasil, contra 65% de transferências da União e dos governos estaduais (em comparação com 44,5% e 37,2% respectivamente, em média, nos países da OCDE) (OCDE, 2019[2]).

Figura 1.4. Mandatos dos Tribunais de Contas no Brasil



Os mandatos dos TC criam a necessidade de estruturas e acordos de coordenação envolvendo todos os atores do sistema de auditoria externa no Brasil. Na ausência de tais acordos, os mandatos podem resultar em duplicação, fragmentação e sobreposição da cobertura de auditoria, particularmente em relação às políticas públicas prestadas através de arranjos multiníveis.

Desafios e oportunidades para a auditoria de políticas públicas em um sistema descentralizado

Governança multinível e execução de políticas públicas

A sobreposição de tarefas entre níveis de governo é mencionada repetidas vezes como um sério desafio nas revisões territoriais e pesquisas econômicas da OCDE. A descentralização apresenta riscos para o desempenho das políticas quando não gerenciada adequadamente. Em geral, a descentralização apresenta desafios para os governos subnacionais porque requer certas capacidades econômicas, políticas e administrativas que podem não estar presentes em municípios menores.

A dimensão fiscal também apresenta desafios. Um dos mais frequentemente mencionado é o desalinhamento das responsabilidades atribuídas aos governos subnacionais com os recursos a estes disponíveis. Mandatos sem recursos ou com recursos insuficientes – quando os governos subnacionais são responsáveis pela prestação de serviços ou pela gestão de políticas públicas, mas não dispõem dos recursos necessários – também são comuns (OCDE, 2019[14]).

A grande dependência de transferências de fundos de governos centrais também pode reduzir os incentivos dos governos subnacionais para adotarem comportamento fiscal responsável. Os governos subnacionais precisam de receitas de fonte própria porque estas contribuem para a responsabilidade e eficiência da prestação de serviços públicos locais. Embora seja difícil formular uma regra geral para o grau ideal de autonomia fiscal, as autoridades locais devem contar com suas próprias receitas para financiar seus serviços à margem (OCDE, 2019[14]).

Outro importante desafio colocado pela descentralização é o das atribuições que se sobrepõem entre os níveis de governo. A falta de clareza na atribuição de responsabilidades torna a prestação de serviços e a elaboração de políticas mais onerosas. Além disso, contribui para um déficit democrático ao criar confusão entre os cidadãos a respeito de qual agência ou nível de governo é responsável pelo quê ou qual política pública. A descentralização desequilibrada, na qual as diversas áreas políticas são descentralizadas de diferentes maneiras, também pode enfraquecer as políticas de desenvolvimento regional (OCDE, 2019[14]).

A descentralização pode resultar na perda de certas economias de escala e na fragmentação das políticas públicas. Isto pode ocorrer especialmente se os governos subnacionais não forem capazes de cooperar entre si. A determinação do tamanho ideal da unidade subnacional é uma tarefa específica do contexto; varia não apenas por região ou país, mas também por área de política pública. Os governos nacionais têm um papel importante no estabelecimento de disposições legais, regulatórias e incentivos para fomentar a cooperação entre jurisdições, em particular dentro de regiões funcionais (OCDE, 2019[14]).

Esses desafios podem ter um impacto considerável na execução e relação custo-benefício das políticas públicas descentralizadas. Ao auditar o desempenho de políticas descentralizadas formuladas e prestadas através de diferentes níveis de governança, as EFSs podem aproveitar a oportunidade para considerar características do sistema de governança multinível que representam desafios para os níveis subnacionais de governo e reduzem sua capacidade de execução de políticas. O Capítulo 3 descreve como auditores podem elaborar e utilizar um referencial de governança multinível para e auditoria.

Políticas descentralizadas e sistemas de auditoria externa descentralizados

Obter uma imagem precisa da eficácia e eficiência das políticas descentralizadas pode ser especialmente desafiador em sistemas de auditoria externa descentralizados, devido a lacunas, sobreposição e duplicação nos mandatos dos órgãos de auditoria externa do sistema. Políticas descentralizadas são frequentemente políticas e serviços que afetam a população em seu dia-a-dia: educação, saúde, transporte, gestão de água, saneamento, etc. O baixo desempenho destas políticas tem repercussões imediatas para os cidadãos, assim um sistema de auditoria externa que funcione bem pode fazer uma diferença real e positiva na vida dos cidadãos.

Apesar de contarem com estruturas, funções e trabalho diferentes, EFSs e os órgãos regionais ou locais de auditoria externa têm por objetivo coletivo comum a promoção da responsabilidade e da boa governança (EUROSAI, 2020[13]). Em um contexto de descentralização, existem áreas compartilhadas de seu trabalho que oferecem oportunidades para uma coordenação e cooperação eficazes. Particularmente, as instituições de auditoria podem trabalhar em conjunto para auditar políticas prestadas através de mais de um nível de governo.

O objetivo é elaborar um quadro completo que forneça ao centro de governo os conhecimentos necessários para proporcionar o melhor resultado possível para os cidadãos. Cada entidade de auditoria externa possui uma peça do quebra-cabeça. A construção do quadro completo começa com a coleta e a montagem de todas as peças deste quebra-cabeça.

Construir um entendimento compartilhado entre as entidades de auditoria sobre os riscos da não entrega de resultados de políticas públicas pode ser um bom início para este esforço de colaboração. Após a elaboração de um mapa de risco compartilhado, as entidades de auditoria podem então trabalhar para uma seleção estratégica de auditorias, e assim ampliar o impacto de seu trabalho, coletiva e individualmente.

Ao melhorar a coordenação entre as instituições de auditoria externa através de uma abordagem comum baseada em risco para a seleção de auditorias (ver Quadro 1.5), as EFSs podem ajudar a enfrentar os desafios inerentes à descentralização, contribuindo, em última instância, para seu valor agregado. O

Capítulo 2 descreve uma metodologia para a seleção de auditorias comuns através de uma avaliação de risco baseada em evidências.

Quadro 1.5. Seleção de auditoria pelas EFSs

As instituições de auditoria do setor público precisam determinar, caso a caso, que tipo de auditoria empregarão (desempenho, conformidade, financeira, etc.).

A fim de decidir sobre o programa anual de auditoria, as EFSs devem, de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria, basear sua seleção de tópicos de auditoria em um processo de planejamento estratégico para analisar cada um dos tópicos potenciais, além de conduzir pesquisas para identificar riscos e problemas passíveis de auditoria. A norma ISSAI 3000 estipula, ainda, que técnicas tais como análise de risco ou avaliação de problemas podem ajudar a estruturar o processo de planejamento. Essas atividades, entretanto, precisam ser complementadas por um julgamento profissional para assegurar que refletem o mandato do EFS e que os tópicos selecionados são significativos e passíveis de auditoria.

O objetivo final do processo de seleção da auditoria é selecionar auditorias que cobrirão questões significativas e que provavelmente terão um impacto. Ter impacto refere-se à probabilidade de as auditorias melhorarem significativamente a condução das operações e programas governamentais, por exemplo, reduzindo custos e simplificando a gestão, melhorando a qualidade e o volume dos serviços públicos, ou melhorando a eficácia, o impacto, ou os benefícios para a sociedade.

Fonte: (INTOSAI, 2016[15]) (INTOSAI, 1977[16]).

Para aumentar a eficiência e o impacto coletivo do trabalho de auditoria, as auditorias realizadas por diferentes órgãos do sistema de auditoria externa devem ser estrategicamente alinhadas, na medida do possível, dadas as atribuições específicas e as obrigações legais de cada órgão de auditoria. Em vez de confiar na seleção de auditoria de cada entidade, os processos de seleção podem, idealmente, ser harmonizados sob uma direção estratégica coerente.

Além de reduzir a probabilidade de lacunas, sobreposição e duplicação do trabalho de auditoria – e aumentar o intercâmbio de conhecimentos – a coordenação entre instituições de auditoria externas também pode resultar em:

- melhora e maximização da cobertura da auditoria, com um maior foco nas áreas de risco
- auditorias mais bem informadas e, consequentemente, recomendações mais úteis em todos os níveis de governo
- melhor compreensão de todas as partes sobre os resultados do trabalho umas das outras, o que pode ter um impacto em seus respectivos planos de trabalho e programas de auditoria futuros
- auditorias mais eficientes, baseadas em planejamento e comunicação coordenados.

Para este fim, entidades de auditoria externa podem trabalhar no desenvolvimento de uma rede coordenada. O Capítulo 4 fornece orientações sobre como as instituições de auditoria externa podem elaborar e implementar tais redes.

Uma abordagem comum e coordenada baseada em risco para a seleção de auditorias é fundamental para superar os desafios da auditoria em um sistema de auditoria descentralizado. Esta é uma oportunidade para que as EFSs possam contribuir significativamente para melhorar o sistema de auditoria externa, não apenas conduzindo melhores auditorias, mas também assumindo o papel de liderança e apoiando melhorias estruturais do setor público, conforme exigido pelo Princípio 12 da INTOSAI sobre o Valor e os Benefícios das EFSs (INTOSAI, 2013[17]).

Desafios e oportunidades no Brasil

No Brasil, o tamanho e a complexidade do governo e a existência de múltiplos atores com poder de decisão nos três níveis de governo criam desafios para a manutenção da coerência e do desempenho efetivo das políticas públicas.

Conforme descrito anteriormente, o Brasil possui uma estrutura institucional e financeira altamente complexa e multinível. Esta arquitetura complexa, que pode apresentar desafios como lacunas, duplicação e sobreposição, pode dificultar o desempenho geral do sistema descentralizado. Além disso, o sistema de auditoria externa do país também é extremamente descentralizado, exacerbando os desafios para a execução descentralizada de políticas públicas. Dada tal "dupla descentralização", a colaboração por meio de uma seleção estratégica e do alinhamento de auditorias, incluindo a avaliação de questões de governança multinível, pode proporcionar uma solução para enfrentar os desafios.

O Brasil lida com grandes disparidades regionais. Quaisquer que sejam os indicadores socioeconômicos utilizados para avaliar esta disparidade, o padrão macrorregional é sempre o mesmo: as regiões norte e nordeste do país têm piores desempenhos, a região central tem resultados intermediários, e as regiões sul e sudeste têm os melhores desempenhos (Silva, 2017[18]). As principais políticas descentralizadas em educação, saúde e infraestrutura têm o objetivo de reduzir esta disparidade, mas a governança multinível altamente fragmentada representa um enorme desafio para a aplicação igualitária destas políticas e para a redução das desigualdades regionais.

Nas auditorias de desempenho dessas políticas, a perspectiva a partir do nível regional torna-se crucial. Ao selecionar auditorias em áreas de políticas descentralizadas, é fundamental ter-se uma visão da variação territorial das condições socioeconômicas e do desempenho dessas políticas. Sempre que disponíveis, as evidências em nível local podem fornecer essa percepção, quando coletadas e analisadas sistematicamente. Os TCs ocupam uma posição-chave para o fornecimento desta visão sobre as disparidades territoriais do desempenho das políticas públicas.

Esta é uma potencial força e oportunidade para o sistema descentralizado de auditoria externa no Brasil, desde que seja estabelecida forte colaboração estratégica entre os TCs. O Brasil pode se beneficiar a partir da elaboração de um mapeamento das políticas públicas e programas e de suas interações nos múltiplos níveis de governança. O TCU e os TCs podem desempenhar um papel importante na avaliação colaborativa do desempenho de políticas ou programas que são formuladas ou prestadas através de arranjos multiníveis.

Aprimorar a coordenação dos tribunais de contas e as auditorias de políticas descentralizadas: Principais prioridades

Em relação aos desafios e oportunidades descritos neste capítulo, há três áreas-chave prioritárias a serem trabalhadas.

A auditoria de políticas públicas descentralizadas requer uma forte colaboração e coordenação entre todos os órgãos de auditoria externa que auditam elementos da formulação e implementação de políticas públicas

As instituições de auditoria nacionais e subnacionais podem estabelecer colaboração e coordenação sistemáticas entre si, com o objetivo de fornecer conhecimento ao centro de governo e recomendar melhorias transversais para o desempenho e a relação custo-benefício das políticas públicas descentralizadas.

A colaboração entre tribunais de contas pode se concentrar na seleção estratégica de auditorias com base em evidências e riscos

As EFSs podem compartilhar conhecimento para permitir a seleção estratégica de auditorias em todo o sistema—em nível nacional e subnacional—visando alcançar um maior impacto, e ao mesmo tempo respeitando a posição e o mandato únicos de cada entidade. Como parte deste esforço, as EFSs podem desenvolver um método de avaliação de risco compartilhado e orientado para resultados estruturado com base em indicadores para facilitar a partilha de conhecimento e a seleção de auditorias, usando uma linguagem comum e desenvolvendo um mapa de risco comum.

Para assegurar que as auditorias levem em conta questões específicas da elaboração e execução de políticas públicas descentralizadas, as EFSs podem considerar sistematicamente fatores de governança multiníveis nas auditorias

Uma auditoria eficaz num contexto descentralizado exige que as EFSs levem em conta a governança em vários níveis para cada setor de política a ser analisado e auditado. Um referencial de avaliação de governança multinível pode ajudar as EFSs a adotarem uma abordagem estruturada para identificar os pontos fracos da governança multinível, particularmente ao conduzir auditorias de desempenho.

Os próximos três capítulos deste relatório detalham estas áreas prioritárias e recomendações específicas para o Brasil.

- O capítulo 2 se concentra na seleção de auditorias estratégicas através de uma avaliação de risco baseada em evidências.
- O capítulo 3 descreve o desenvolvimento de um referencial que possa servir de base comum para avaliar os pontos altos e baixos sobre governança multinível durante uma auditoria.
- O Capítulo 4 descreve estratégias e estruturas para garantir colaboração entre entidades de auditoria externa na seleção estratégica de auditorias.

Referências

Allain-Dupré, D. (2018), "Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 24, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f0944eae-en. [4]

Bovens, M. (2007), "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, Vol. 13/4, pp. 447-468, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x. [11]

Diario Oficial da Uniao (2019), *Decreto Nº 9.759, de 11 de Abril de 2019*, http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335. [8]

EUROSAI (2020), "Taskforce Municipality Audit", *External Audit Systems Analysis*, https://www.vkontrole.lt/tf/files/files/External%20Audit%20Systems%20Analysis_final_07-01(2).pdf (acesso em 20 de julho 2020). [13]

INTOSAI (2019), *ISSAI 100- Fundamental principles of Public Sector Auditing*, https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/. [12]

INTOSAI (2016), *SAI Performance Measurement Framework 2016*, https://www.idi.no/en/idi-cpd/sai-pmf. [15]

INTOSAI (2013), *INTOSAI-P-12 The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – Making a difference to the lives of citizens*, https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/. [17]

INTOSAI (1977), *The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 1. The Lima Declaration*, https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/. [16]

OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en. [9]

OCDE (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government – Principles for Action*, OECD, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf. [2]

OCDE (2019), "Making decentralisation work: A handbook for policy-makers", in *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/dd49116c-en. [14]

OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en. [1]

OCDE (2013), *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264189058-pt. [6]

OCDE/UCLG (2019), *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles*, OECD Publishing, Paris, http://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf (acesso em 15 de junho 2020). [7]

OCDE-SIGMA (2017), *The Principles of Public Administration: 2017 edition*, OCDE, Paris, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf. [10]

Silva, S. (2017), "Regional Inequalities in Brazil: Divergent Readings on Their Origin and Public Policy Design", *EchoGéo* 41, http://dx.doi.org/10.4000/echogeo.15060. [18]

Termeer, C., A. Dewulf and M. Lieshout (2010), "Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance", *Ecology and Society*, Vol. 15/4, http://dx.doi.org/10.5751/es-03798-150429. [5]

World Bank (2020), *Decentralization & Subnational Regional Economics*, http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm (acesso em 24 de julho 2020). [3]

2 Rumo à seleção de auditorias baseada em evidências em setores de políticas públicas descentralizadas no Brasil

O presente capítulo se inicia com observações a respeito da aplicação da avaliação de risco na seleção de auditorias em geral e a necessidade de sólidas evidências para tanto. Em seguida, trata-se da situação no Brasil e na educação, descrevendo a complexidade das auditorias de políticas públicas descentralizadas. O capítulo evidencia a riqueza dos dados educacionais de alta qualidade disponíveis no Brasil, e mostra como um modelo lógico pode ser aplicado ao setor na seleção de indicadores significativos visando a identificação de potenciais problemas na implementação de políticas públicas. Os cenários de risco são então descritos, assim como sua aplicação em um processo de seis etapas de seleção de auditoria baseado em risco. O capítulo conclui observando como a tecnologia da informação pode ser uma ferramenta útil no suporte à seleção de auditorias no Brasil.

Introdução

O universo de auditoria, ou seja, o número de entidades e tópicos auditáveis, das entidades fiscalizadoras superiores (EFS) é extenso. Este universo é composto por diferentes setores de políticas públicas, todos com diferentes objetivos políticos, e uma infinidade de entidades e procedimentos. Em relação às políticas públicas descentralizadas, os diferentes aspectos de governança multinível da execução das políticas, em alguns casos combinados com um sistema descentralizado de auditoria externa, aumentam a complexidade, conforme discutido no Capítulo 1.

INTOSAI-P - 20 - Princípios de Transparência e Responsabilidade - prevê que "as EFSs devem adotar normas, processos e métodos de auditoria objetivos e transparentes" (INTOSAI, 2019[1]). Além do trabalho de auditoria propriamente dito, esta exigência pode ser estendida à fase de seleção da auditoria. Quando há uma seleção colaborativa de auditorias por vários órgãos de auditoria, uma abordagem uniforme baseada em risco é útil para garantir objetividade e – ao mesmo tempo – simplificar o complexo ambiente no qual a seleção ocorre. Uma abordagem comum adotada pelos diversos órgãos de auditoria também pode auxiliar o desenvolvimento de uma linguagem compartilhada que facilita a comunicação, a transparência e o aprendizado entre os diferentes atores do sistema de auditoria.

Levar em conta as variações regionais das condições socioeconômicas e os resultados das políticas públicas é extremamente importante na seleção de auditorias nos setores de políticas públicas descentralizadas. Quando disponíveis, os dados e evidências em nível local podem fornecer informações sobre as diferenças entre as regiões. Como instituições de auditoria, os Tribunais de Contas do Estado (TCEs) e os Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs) no Brasil estão em excelente posição para coletar e analisar sistematicamente as evidências que podem esclarecer as disparidades no desempenho das políticas regionais, ajudar a identificar riscos e, em última instância, levar a uma melhor seleção das auditorias. Para que seu trabalho seja eficaz, porém, é fundamental a colaboração sistemática e estratégica entre os tribunais de contas, incluindo o Tribunal de Contas da União, na seleção de auditorias nos setores de políticas públicas descentralizadas.

Uma abordagem baseada em riscos para a seleção de auditoria

A avaliação de riscos auxilia a aplicação dos recursos nos principais pontos de interesse

O processo de seleção de auditoria é uma forma de restringir o universo auditável de forma estruturada, a fim de selecionar auditorias que terão o maior impacto, dentro da capacidade existente. "Ter impacto" refere-se à capacidade das auditorias de melhorarem significativamente a condução dos programas governamentais, por exemplo, a partir da redução de custos e simplificação da gestão, melhorando a qualidade e o volume dos serviços, ou melhorando sua eficácia ou os benefícios para a sociedade (INTOSAI, 2016[2]).

A seleção de auditoria pode ser implementada por meio de um processo robusto, baseado em risco, que considera questões de interesse fundamentais para a sociedade, bem como sua materialidade (OCDE, 2016[3]). As normas internacionais de seleção de auditorias envolvem, de uma ou outra forma, algum tipo de avaliação de risco ou de problema (ver Quadro 2.1).

Quadro 2.1. Normas internacionais de seleção de auditoria de desempenho

Requisitos para a seleção de auditoria de acordo com a ISSAI 3000

"O auditor deverá selecionar tópicos de auditoria através do processo de planejamento estratégico da EFS, analisando tópicos potenciais e conduzindo pesquisas para identificar riscos e problemas" (ISSAI -3000/89).

"O auditor deverá selecionar tópicos que sejam significativos e auditáveis, e consistentes com o mandato da EFS" (ISSAI -3000/90).

"O auditor deverá conduzir o processo de seleção de tópicos de auditoria com o objetivo de maximizar o impacto esperado da auditoria, levando em consideração as capacidades da auditoria" (ISSAI -3000/91).

Orientação sobre seleção de auditoria, ISSAI - GUID - 3920: Avaliação de potenciais tópicos de auditoria em termos de riscos, materialidade e problemas identificados

"A seleção de tópicos de auditoria pode resultar da avaliação de risco, análise de problemas e consideração da materialidade. Riscos devem considerar a probabilidade e o impacto de um evento com potencial para afetar a realização dos objetivos de uma organização".

A materialidade está relacionada não apenas aos aspectos financeiros, mas também aos sociais e/ou políticos, como, por exemplo, o número de pessoas afetadas por uma lei ou reforma, a transparência e a boa governança.

"Na auditoria de desempenho, os riscos podem envolver áreas de desempenho potencialmente baixo que preocupam os cidadãos ou que terão um grande impacto sobre grupos específicos de cidadãos. Um acúmulo de tais indicadores ou fatores ligados a uma entidade ou a um programa governamental pode ser um importante sinal para o auditor, levando-o a planejar auditorias com base nos riscos ou problemas detectados".

A análise de tópicos potenciais deve considerar a maximização do impacto esperado de uma auditoria".

Fonte: (INTOSAI, 2019[4]; INTOSAI, 2016[2]).

A seleção de auditoria baseada em risco permite direcionar a capacidade da auditoria e os esforços para áreas de risco, otimizando assim a alocação de recursos e abordando as principais questões. Para entidades de auditoria com recursos limitados, a abordagem baseada em risco é altamente valiosa para alcançar o maior impacto. Um mapa de risco com riscos identificados e classificações de risco pode fornecer uma boa visão geral dos riscos no universo de auditoria e assim facilitar a seleção de auditorias (OCDE, 2018[5]) (ver Quadro 2.2 para mais definições).

Quadro 2.2. Risco e avaliação de risco

O conceito de risco

Risco é um efeito de incerteza sobre os objetivos. Um efeito é um desvio em relação ao esperado. O desvio pode ser positivo, negativo ou ambos, e pode resultar em oportunidades e ameaças.

Um risco é formulado como um evento que pode acontecer (probabilidade) e suas consequências (impacto).

Avaliação de risco

De acordo com as *Diretrizes de Gerenciamento de Risco da ISO*, a avaliação de risco é um processo de três etapas que começa com a *identificação do risco* e é seguido pela *análise de risco*, que envolve o desenvolvimento de uma compreensão de cada risco, a probabilidade da ocorrência desses riscos e a gravidade do mesmo. A terceira etapa é a *avaliação de risco*, que inclui a priorização de cada risco.

A avaliação de risco pode ser qualitativa e descritiva, como um relatório, ou quantitativa, como a análise de dados com valores numéricos para a probabilidade e o impacto do risco. A maneira pela qual os riscos são avaliados e a forma do resultado deve ser compatível com os critérios de risco definidos pela entidade. Há diversas técnicas de análise de risco que podem ser aplicadas, tais como as descritas no *Gestão de risco do IEC/ISO: Técnicas de avaliação de risco*:

- análise *bow-tie*
- análise de risco e pontos críticos de controle (para avaliação dos riscos à saúde)
- pontos fortes-pontos fracos- análise de oportunidades e ameaças (*Strengths-Weaknesses-Opportunities-and-Threat analyses*, SWOT)
- modos de falha e análise de efeitos (*failure modes and effects analysis*, FMEA)
- estudos de risco e operabilidade (*hazard and operability*, HAZOP) que envolvem a identificação de potenciais desvios da intenção do projeto
- análise de cenários
- técnica estrutura do "e se" (*structured what if technique*, SWIFT)
- camadas de análise de proteção (*layers of protection analysis*, LOPA) que avaliam se um risco está controlado em um nível aceitável.

Todas essas técnicas de avaliação de risco envolvem os princípios básicos de identificação, análise e avaliação de risco.

Fonte: (OCDE, 2018[5]; ISO, 2018[6]; IEC/ISO, 2009[7]).

Uma sólida avaliação de risco requer evidências sólidas

As EFSs geralmente aplicam algum tipo de avaliação de risco ou problema para orientar o processo de seleção da auditoria, aproveitando seu conhecimento acumulado. A avaliação é geralmente baseada no conhecimento de campo do auditor e em seu julgamento profissional. Como resultado, haverá certos elementos subjetivos envolvidos na seleção (Put and Turksema, 2011[8]). A objetividade é um dos valores éticos centrais das EFSs e um dos princípios fundamentais da auditoria profissional (INTOSAI, 2016[9]). As EFSs devem reduzir a subjetividade do processo de seleção da auditoria a fim de selecionar os tópicos que maximizem seu impacto para os cidadãos e mantenham a confiança da sociedade.

Ao explicar às partes interessadas porquê e como os tópicos de auditoria foram selecionados, as EFS emitem sinais de *accountability* e responsabilidade. Para tanto, um processo de identificação de risco bem documentado e repetível, cuja interpretação tenha sido validada e que não seja dependente do auditor individual, pode ser especialmente útil. As EFSs também poderiam tentar aumentar a objetividade da análise de risco realizada para a seleção da auditoria ao tornar sua seleção baseada em evidências. Tal processo pode incluir o uso de informações quantitativas e qualitativas para auxiliar a identificação de quais programas ou entidades auditáveis representam o maior risco para a realização dos objetivos (ver Quadro 2.3 para as abordagens de seleção de auditoria no Canadá).

Quadro 2.3. Exemplo de utilização de evidências na seleção de auditoria: O caso do Canadá

O Escritório do Auditor-Geral (OAG) - a EFS no Canadá - é responsável pela auditoria de uma vasta gama de atividades conduzidas pelo governo federal e pelos três territórios canadenses. Essas atividades abrangem temas como saúde, cultura, meio ambiente, finanças, agricultura, transporte e pesquisa científica.

Para auxiliar na determinação dos setores a serem auditadas, a OAG realiza uma análise chamada de "processo de planejamento estratégico de auditoria", composto por três aspectos. Primeiramente, analisam-se os relatórios e planos de desempenho da entidade, levando-se em conta análises de risco, estratégias de desenvolvimento sustentável e as principais auditorias internas e avaliações de programas, assim como relatórios legislativos e outros relatórios. Outro aspecto é a realização de entrevistas com a administração da entidade auditável, as principais partes interessadas externas, especialistas não-governamentais e funcionários da entidade para entender o que estes consideram ser as áreas de maior risco. Por fim, a OAG adota uma abordagem estratégica e baseada em risco para selecionar tópicos de auditoria de desempenho.

Os planos estratégicos de auditoria, incluindo os tópicos de auditoria propostos, são discutidos com o Auditor Geral e o Comitê de Supervisão da Prática de Auditoria de Desempenho, o órgão responsável, em última instância, pela aprovação de um cronograma de auditoria de desempenho de dois anos. O plano é reavaliado a cada ano para garantir que as auditorias sejam devidamente planejadas.

As informações geralmente necessárias para validar um plano estratégico de auditoria ou identificar novos riscos e áreas de auditoria podem incluir, conforme necessário:

- revisão de reportagens da mídia
- discussões com especialistas internos
- revisão dos relatórios de auditoria interna
- reuniões com os principais executivos
- entrevistas com os membros do comitê de auditoria do respectivo departamento
- revisão dos sistemas de rastreamento das entidades auditáveis, para avaliar se as recomendações de auditoria, e os compromissos das entidades foram devidamente implementados
- revisão das atas e relatórios do comitê legislativo
- revisão dos relatórios de auditoria relevantes de outras jurisdições (nacional e internacional)
- participação em conferências relevantes
- visitas ao local.

Fonte: (Office of the Auditor General of Canada, 2019[10]).

No GUID 3920 da ISSAI encontram-se orientações, incluindo a previsão de que "Na auditoria de desempenho, os riscos podem envolver áreas de potencial mau desempenho que preocupam os cidadãos ou tenham um grande impacto sobre grupos específicos de cidadãos". Ao considerar as áreas que poderiam ter um baixo desempenho, o escopo dos riscos é substancialmente reduzido e o direcionamento de áreas de alto risco para auditoria se torna gerenciável. Dados que podem fornecer evidências para a identificação desses riscos de desempenho são frequentemente coletados pelo governo e disponibilizados como indicadores a serem usados para monitorar o progresso em direção aos objetivos da política. O processo de seleção de auditoria baseado em evidências produziria, em última instância, um quadro consolidado e objetivo dos principais resultados de riscos para políticas descentralizadas, orientando os auditores externos na seleção e alinhamento de auditorias.

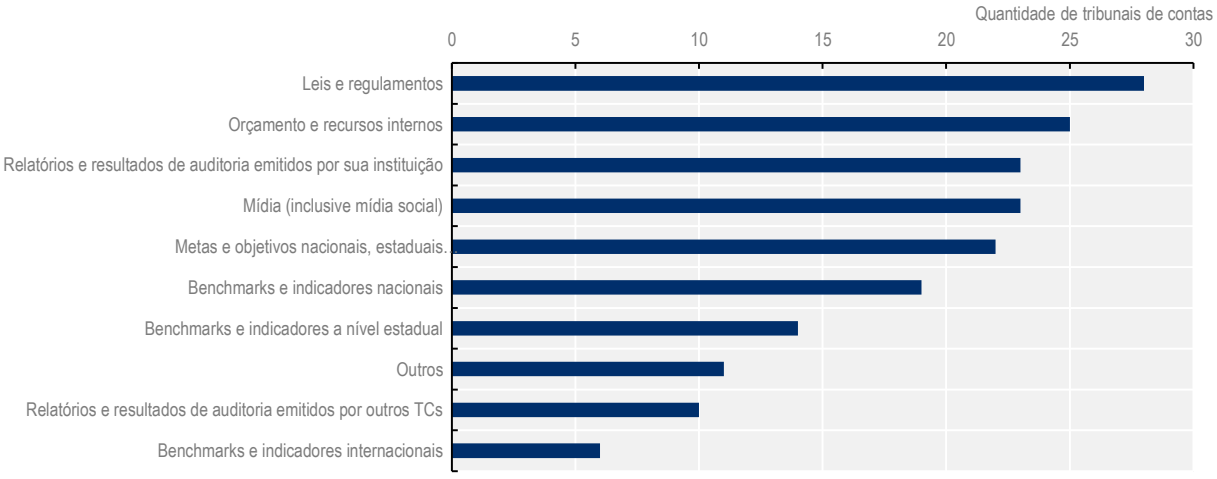
Seleção de auditoria baseada em risco é uma prática crescente no Brasil

A OCDE realizou uma pesquisa com os tribunais de contas brasileiros (TCs) a fim de coletar informações sobre os processos de seleção de auditoria e 28 respostas foram recebidos. Os insumos mais comuns relatados por parte dos TCs para informar seu processo de seleção de auditorias são leis e regulamentos que especificam o que os TCs devem auditar e a frequência dessas auditorias. O segundo fator mais comum considerado é o orçamento interno, bem como os recursos dos auditados, o que pode refletir a adoção de processos de seleção de auditoria baseados em risco, focado em insumos, em vez de em produtos ou resultados.

Como "indicadores de materialidade", alguns TCs também consideram em seus processos as informações sobre a porcentagem das despesas de um auditado em relação ao orçamento do município ou do estado, ou em relação às maiores despesas do município ou do estado. ". Apenas 10 dos 28 TCs respondentes relatam utilizarem relatórios de auditoria ou resultados de outros TCs para informar a seleção da auditoria, indicando um nível limitado de colaboração ou compartilhamento de conhecimentos entre os TCs ao selecionarem auditorias.

Figura 2.1. Principais insumos utilizados para informar a seleção de auditorias dos Tribunais de Contas brasileiros

Qual dos seguintes insumos sua instituição utiliza para informar o planejamento de auditorias?



Nota: N=28. Mais de uma escolha permitida por respondente; nesta pergunta, "planejamento de auditorias" refere-se ao processo de seleção de auditoria, diferenciando-se do planejamento de auditorias individuais.
Fonte: Pesquisa da OCDE (2020).

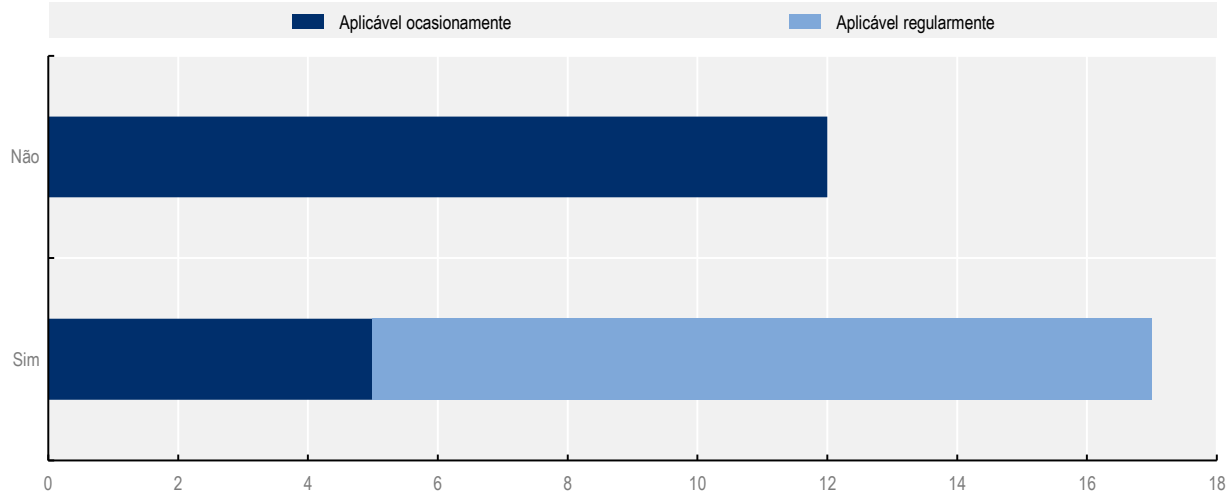
Diversos TCs aplicam indicadores externos ao longo do ciclo de auditoria (inclusive para a seleção da auditoria), tais como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o Índice de Desenvolvimento Humano e informações demográficas. Alguns TCs também consideram informações como o número de irregularidades encontradas em relatórios de auditoria anteriores, e a avaliação do controle interno dos auditados.

A maioria dos TCs no Brasil tem uma política escrita para priorizar e selecionar auditorias com base na avaliação de riscos (ver Figura 2.2), mas alguns TCs não aplicam essa política regularmente. Alguns dos fatores que os impedem de aplicar regularmente a política incluem:

- obstáculos institucionais e internos (por exemplo, organização interna que impede a aplicação da política nos níveis estadual e municipal; falta de um sistema de avaliação de risco, recursos limitados)
- pressão externa (como mídia, população, legislatura, outros órgãos de controle), que pode prevalecer sobre a política
- questões relacionadas à política em si (por exemplo, política defasada, aplicabilidade limitada, qualidade da política).

Figura 2.2. Política de seleção de auditoria baseada em risco no Brasil

Sua instituição tem uma política ou estratégia escrita para priorizar e selecionar auditorias com base em uma avaliação de riscos?



Nota: N=29.
Fonte: Pesquisa da OCDE (2020).

Alguns TCs também mantêm um registro de riscos para rastrear os riscos relacionados a auditorias ou outros riscos relacionados a políticas em setores específicos. Por exemplo, o TCE-Rio Grande do Norte utiliza software desenvolvido pelo Ministério do Planejamento para apoiar o monitoramento de riscos: o Sistema Ágatha -- Sistema de Gerenciamento de Integridade, Risco e Controles. As unidades de controle interno dos auditados são responsáveis por atualizar esta ferramenta com informações sobre os auditados, e o TC utiliza relatórios gerados pelo sistema para a programação de suas auditorias.

As abordagens dos TCs para a aplicação da análise de risco na seleção de auditorias variam consideravelmente. O uso de indicadores não é universal entre os TCs. Alguns aplicam métodos avançados, tais como análise de dados orçamentários, como descrito acima, e outros não fazem qualquer uso de indicadores. A coordenação e colaboração na seleção de auditorias ocorre de forma ad-hoc,

quando ocorre, e são apenas prática dos TCs com capacidade para isso. O desenvolvimento de uma abordagem comum e compartilhada para a seleção de auditorias baseada em risco oferece uma oportunidade para os TCs, particularmente aqueles com pouca ou nenhuma experiência em coordenação ou avaliações de risco, para modernizarem suas práticas no sentido de um maior alinhamento com os padrões internacionais. Uma abordagem harmonizada da seleção de auditoria baseada em risco, com base em um melhor intercâmbio de ideias e evidências, pode levar a uma auditoria mais coerente e orientada para resultados das políticas públicas descentralizadas. Cada setor de política governamental tem seu próprio contexto e conjunto de desafios. Para estreitar o escopo, os TCs decidiram experimentar novas abordagens para a seleção e coordenação de auditorias baseadas em risco no campo da educação.

Educação: Um setor chave de política pública descentralizada no Brasil

A educação representa um campo crítico de políticas públicas e uma área na qual a elaboração e implementação de políticas são descentralizadas – em maior ou menor grau – em quase todos os países da OCDE e parceiros. Uma educação acessível e de alta qualidade prepara os cidadãos para a vida em sociedades com um nível cada vez maior de conhecimento e, ao fazê-lo, apoia a igualdade de oportunidades e a equidade social (OCDE, 2018[11]). Em muitos países, a responsabilidade pela educação é compartilhada entre governos centrais, estaduais ou regionais – que normalmente desempenham um papel na formulação de políticas educacionais, coordenação e financiamento – e autoridades municipais e escolas individuais – que organizam e prestam serviços educacionais locais aos cidadãos.

A educação é um dos setores mais importantes de política pública descentralizada no Brasil. Sucessivos governos brasileiros adotaram estratégias nacionais ambiciosas – e comprometeram recursos públicos substanciais – para melhorar a acessibilidade e a qualidade da educação em todo o país. Na última década, o gasto público total com educação, desde a educação infantil até o ensino médio, não-superior, subiu para 4% do produto interno bruto (PIB) (OCDE, 2019[12]). O Brasil é, portanto, um dos países membros e parceiros da OCDE que mais gasta em educação em termos de proporção da riqueza nacional[1], embora o PIB per capita comparativamente baixo do país comparado à população jovem indique gastos comparativamente baixos por estudante. Os gastos com educação representam mais de 10% dos gastos públicos totais no Brasil (OCDE, 2019[12]) e mais de 20% dos gastos dos governos subnacionais (OCDE/UCLG, 2019[13]). O foco estratégico do governo federal na educação está refletido no Plano Nacional de Educação (PNE), adotado em 2014, que estabelece metas educacionais específicas para o período até 2024 (Government of Brazil, 2014[14]).

Dados os consideráveis desafios que o Brasil continua a enfrentar no campo da educação, a necessidade de avaliações cuidadosas das políticas públicas e da prática na educação é premente. O país proporcionou grandes avanços na última década no aumento do acesso à educação de seus cidadãos. Por exemplo, a proporção de crianças de 3 a 5 anos matriculadas na educação e cuidados na primeira infância aumentou de 60% em 2012 para 84% em 2017 e agora está próxima da média de 87% da OCDE (OCDE, 2019[12]). As taxas de matrícula no ensino médio também aumentaram notavelmente. Entretanto, persistem grandes preocupações sobre a capacidade do sistema escolar público de oferecer educação de alta qualidade de forma consistente em todo o país. Os salários dos professores permanecem baixos em comparação com os ganhos de outros graduados do ensino superior, tornando mais difícil atrair pessoas talentosas para a profissão (OCDE, 2019[12]). Além disso, estudantes de 15 anos de idade no Brasil continuaram a pontuar bem abaixo da média da OCDE em leitura, matemática e ciências nos últimos resultados (2018) do Programa da OCDE para Avaliação Internacional de Estudantes (*Programme for International Student Assessment*, PISA). Apenas 2% dos estudantes tiveram os mais altos níveis de proficiência (nível 5 ou 6) em pelo menos uma disciplina (média da OCDE: 16%), e 43% dos estudantes tiveram notas abaixo do nível mínimo de proficiência (nível 2) nas três disciplinas (média da OCDE: 13%) (OCDE, 2019[15]).

A responsabilidade pela provisão e supervisão de creches públicas e educação básica[2] é compartilhada dentro do sistema federal de governança multinível do país. Enquanto a responsabilidade de prover direção estratégica e uma porcentagem[3] do financiamento público cabe ao governo federal, a responsabilidade constitucional de prover educação e cuidado infantil na primeira infância , a educação primária e secundária cabe principalmente aos estados e municípios (ensino fundamental 1 e 2). Além disso, os estados e municípios podem estabelecer seus próprios objetivos e estratégias políticas para a educação. Contudo, o Brasil carece de inspetorias escolares externas para a educação básica, prática adotada em muitos países da OCDE. Esta lacuna de supervisão destaca o papel crítico que os TCs desempenham, e podem melhorar, para avaliar o progresso do país em direção às metas das políticas nacionais de educação.

A educação é um setor de políticas públicas complexo para os TCs monitorarem e auditarem

Apesar da realização de auditorias de desempenho para avaliar os produtos e os resultados de políticas públicas ser um desafio, independentemente do setor auditado, o desafio é ainda maior com a educação. A multiplicidade e diversidade de atores governamentais envolvidos na prestação de serviços educacionais aos cidadãos no Brasil exacerbam este desafio para os TCs. Como mostrado na Tabela 2.1, os 5.570 municípios no Brasil são responsáveis por fornecer serviços de creche, educação pré-escolar e ensino fundamental 1 (anos iniciais de educação fundamental) à maioria das crianças matriculadas nestes níveis de educação. Ao mesmo tempo, os municípios variam drasticamente em tamanho, organização interna, recursos e capacidade administrativa. No ensino fundamental 2 (últimos anos do ensino fundamental), a matrícula nas escolas públicas é distribuída igualmente entre as redes escolares municipais e estaduais, que operam com coordenação limitada entre elas – acrescentando outra dimensão de complexidade.

Tabela 2.1. Matrícula por nível de instrução e tipo de escola (categoria administrativa) em 2019

Nível (idades teóricas)	Total de matrículas em 2018	Federal	Estadual	Municipal	Privado
Creche (0-3 anos)	3 755 092	0.03%	0.10%	65.29%	34.58%
Pré-escola (4-6 anos)	5 217 686	0.03%	1.06%	75.77%	23.14%
Ensino Fundamental 1 (Anos Iniciais – 7-11 anos)	15 018 498	0.05%	13.13%	67.65%	19.17%
Ensino Fundamental 2 (Últimos Anos – 12-15 anos)	11 905 232	0.13%	41.57%	42.86%	15.44%
Ensino médio (Todas as séries – 16-18 anos)	7 465 891	3.00%	83.94%	0.54%	12.52%

Fonte: INEP Sinopse Estatística da Educação Básica - 2019 (INEP, 2019[16]).

Neste cenário, a responsabilidade por auditar o uso dos recursos públicos na educação – e por avaliação o grau de realização dos objetivos das políticas públicas – é compartilhada entre o TCU e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais em cada entidade federal. O grau em que os diferentes TCs realizam ativamente auditorias no campo da educação depende, em parte, de suas prioridades e capacidades internas. A multiplicidade de atores envolvidos na tomada de decisões, na entrega de políticas e na supervisão pode dificultar ainda mais a identificação dos riscos e da raiz de suas causas.

Em relação às políticas de saúde, a mensuração dos resultados de pacientes é, em geral, atividade de baixa controvérsia, e muitos aspectos da prática médica têm padrões internacionalmente reconhecidos de melhores práticas. O mesmo não pode ser dito da medição dos resultados de aprendizagem de

estudantes. Não há um conjunto rígido de padrões de prática de ensino e aprendizagem. Por esta razão, muitos modelos de garantia de qualidade na educação dependem principalmente de avaliações qualitativas das atividades e do desempenho escolar. No entanto, os formuladores de políticas no Brasil e no mundo utilizam rotineiramente uma série de indicadores quantitativos para avaliar o desempenho dos sistemas escolares pelos quais são responsáveis.

O Brasil tem dados de alta qualidade sobre educação

O Brasil possui um sistema nacional bem estabelecido para coletar dados harmonizados sobre aspectos-chave do sistema educacional. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), coleta dados sobre matrículas de estudantes, docentes e sobre outras variáveis escolares em seu "censo escolar" (INEP, 2019[17]). Os dados estão disponíveis de forma agregadas para as redes de escolas municipais e estaduais de cada município, e há ainda microdados de cada escola pública.

Além disso, o Brasil possui um sistema altamente desenvolvido para avaliar os resultados de aprendizagem dos alunos das escolas através do Sistema de Avaliação da Educação Básica, SAEB, também coordenado pelo INEP. Como parte do SAEB, o INEP projeta e supervisiona a implementação de testes nacionais padronizados dos alunos em três pontos de seu percurso educacional: nos últimos anos do ensino fundamental 1, ensino fundamental 2 e ensino médio[4]. As avaliações do SAEB (conhecidas como Prova Brasil) em cada nível avaliam a competência dos alunos em português e matemática. Além dos resultados dos testes de aprendizagem, as avaliações SAEB também geram informações contextuais sobre alunos e escolas, coletadas através de questionários realizados ao mesmo tempo que os próprios testes. Os dados para os resultados do SAEB são publicados para cada município e microdados são utilizados pelo INEP e pesquisadores externos para analisar os resultados educacionais.

Devido, em grande parte, ao seu papel de agência de estatística e avaliação para a educação, o INEP também foi encarregado de desenvolver indicadores para monitorar o progresso em direção ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) do país e de realizar exercícios regulares de monitoramento do progresso (INEP, 2018[18]). Os indicadores utilizados pelo INEP para monitorar o PNE são o conjunto mais completo de indicadores nacionais de desempenho educacional no Brasil.

Os TCs podem usar esses dados para desenvolver uma metodologia de seleção de auditoria baseada em risco compartilhado

Esta riqueza de dados estatísticos sobre educação no Brasil fornece uma base sólida para obter uma ampla visão das características gerais e de certos aspectos do desempenho da educação básica no Brasil. Os dados nacionais existentes sobre o sistema educacional poderiam ser explorados para identificar pontos fortes e fracos no desempenho da política educacional no Brasil e para informar o planejamento, seleção e implementação de auditorias na área. Atualmente, no entanto, os dados disponíveis não são utilizados sistematicamente para este fim na comunidade de auditoria externa do país.

Como recomendado no Capítulo 1, os TCs estão em posição de alavancar a capacidade de auditoria de cada órgão de auditoria externa individual e coletivamente, compartilhando insights e analisando indicadores para adotar uma abordagem mais estratégica e sistemática na seleção de auditorias. Para isso, os TCs podem desenvolver uma metodologia comum de avaliação de risco estruturada em torno das ricas fontes de dados no Brasil e um modelo lógico que considera os resultados das políticas, conforme descrito abaixo. Esta avaliação pode ajudar os TCs a desenvolverem uma linguagem harmonizada e a mapear os riscos relacionados às metas políticas compartilhadas e às prioridades nacionais no campo da educação (ou seja, o PNE), ao mesmo tempo considerando o contexto e o mandato de cada tribunal de contas. À medida que o processo se desenvolve, os TCs poderiam também considerar a aplicação da

metodologia a outros setores de políticas públicas que apresentem desafios similares de contexto descentralizado, como saúde e infraestrutura.

Desenvolvendo modelos lógicos para identificação dos principais fatores de uma política

Como discutido na seção anterior, a consideração de indicadores individuais dentro de uma compreensão conceitual mais ampla do processo educacional é um pré-requisito para garantir o melhor uso dos dados existentes na identificação de potenciais problemas na implementação de políticas públicas. Esta compreensão mais ampla pode ser apoiada por um modelo lógico contendo as relações entre insumos, processos, produtos e resultados.

Na elaboração e avaliação de políticas públicas, modelos lógicos embasam a teoria de como uma determinada política de intervenção age para produzir resultados. Assim, modelos lógicos são utilizados no planejamento e na elaboração de políticas para identificar intervenções relevantes e avaliar sua provável eficácia, e no monitoramento e avaliação de políticas como ferramentas para ajudar a entender porque as políticas alcançam ou não alcançam os resultados pretendidos.

Os três E's de economia, eficácia e eficiência são centrais para a auditoria de desempenho. O uso de um modelo lógico pode ajudar a equipe de auditoria a orientar a auditoria a um ou mais dos três E's. O modelo ajuda a identificar e estabelecer a relação entre as necessidades a serem atendidas pela política de intervenção e seus objetivos, insumos, processos, produtos e resultados, que incluem resultados e impactos (INTOSAI, 2016[19]) (European Court of Auditors, 2017[20]).

Quadro 2.4. Modelos lógicos

Uma ferramenta para entender políticas públicas

Há muitas maneiras diferentes de estruturar modelos lógicos, mas, conforme ilustrado na Figura 2.3, em geral, busca-se mapear e explicar as ligações entre os seguintes elementos-chave, que podem, em teoria, ser ligados a indicadores:

- Os insumos destinados à política, programa ou projeto. Geralmente insumos compreendem os recursos financeiros, humanos e físicos (edifícios, equipamentos etc.) alocados para a implementação da política em questão, embora algumas abordagens de modelos lógicos incluam uma ampla gama de fatores contextuais relacionados ao ambiente, nos quais a política é implementada sob o título de "insumos".
- Os processos ou atividades empreendidas na entrega ou implementação da política, programa ou projeto.
- Os produtos dos processos e atividades empreendidos (por exemplo, extensão da rodovia construída, volume de águas residuais tratadas, número de pacientes que recebem assistência médica, número de crianças que se formam na escola).
- Os resultados que a política, programa ou projeto procura alcançar (por exemplo, melhor acessibilidade de determinadas regiões; rios mais limpos; uma população mais saudável; ou uma população qualificada e engajada socialmente). Os resultados pretendidos de uma determinada política, programa ou projeto podem ser formulados como objetivos políticos. As avaliações de políticas geralmente procuram comparar os resultados pretendidos (objetivos) com os resultados observados no local.

Figura 2.3. Modelo lógico genérico

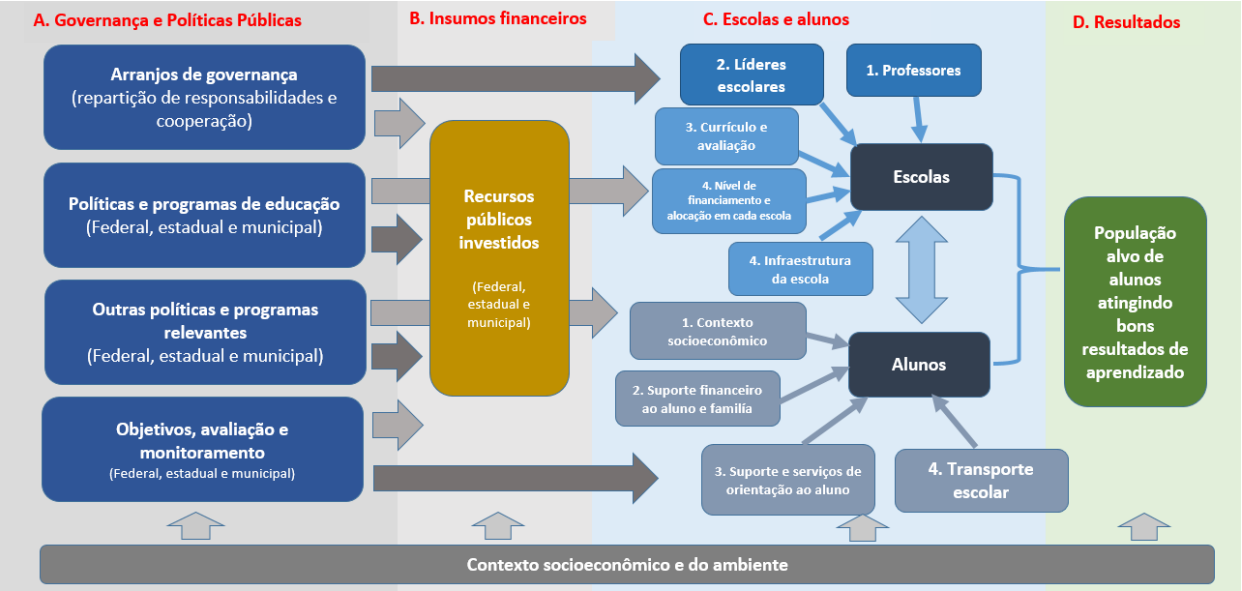


Os modelos lógicos são uma ferramenta valiosa para conceituar e compreender as prováveis relações causais entre a forma como as políticas são projetadas e seus resultados, e podem auxiliar a elaboração de políticas públicas baseadas em produtos ou resultados. No entanto, tais modelos têm suas limitações. Primeiro, há um risco de simplificação excessiva, pois os modelos lógicos criam um quadro linear de causa e efeito entre uma intervenção e os resultados, quando na verdade uma ampla gama de fatores exógenos, previsíveis e imprevisíveis, pode influenciar os resultados alcançados na prática. Além disso, as linhas de causalidade entre ação e resultado são frequentemente complexas e impossíveis de prever ou provar com absoluta certeza. Da mesma forma, nem sempre é fácil incorporar fatores contextuais – tais como o contexto econômico, social, cultural ou geográfico no qual uma política é implementada – ao modelo lógico de maneira satisfatória. Isto às vezes é tratado incorporando o "contexto" como um elemento específico nos modelos (ETS/OCDE, 2019[21]; Onderwijsinspectie, 2019[22]). Por fim, pode haver uma falta de clareza conceitual e consenso sobre como classificar as variáveis em modelos lógicos. Por exemplo, nem sempre é claro como os beneficiários de serviços públicos ou intervenções políticas direcionadas (usuários, estudantes, pacientes, etc.) devem ser tratados em modelos que mapeiam os insumos, processos e resultados das políticas. Um paciente pode conceitualmente ser visto como um "insumo" no sistema de saúde (enquanto pacientes tratados são resultados), mas os indivíduos são claramente um tipo diferente de "insumo" comparado aos recursos financeiros e humanos utilizados para a gestão do sistema de saúde, que também são insumos. Estes tipos de questões precisam ser cuidadosamente avaliados quando da aplicação de modelos lógicos.

Um modelo lógico de educação

A OCDE desenvolveu um modelo lógico básico para as atividades educacionais que a política educacional procura conduzir. O objetivo é identificar os elementos-chave (insumos, processos, produtos e resultados) no processo educacional e ilustrar suposições básicas sobre as relações entre esses elementos, com base em uma ampla revisão da teoria educacional e da literatura de pesquisa relevante.

Figura 2.4. Um modelo lógico para o setor da educação



O modelo lógico mostrado na Figura 2.4 pode, em princípio, ser aplicado a qualquer nível de educação básica. Ele adota uma abordagem orientada para resultados e assume que o objetivo final da educação é equipar a população-alvo, estudantes, com um nível satisfatório de conhecimento, habilidades e atitudes (resultados da aprendizagem). Os produtos estão implícitos nos resultados do modelo lógico. Os insumos e processos levam estudantes a receber a educação (produto), a partir da qual adquiriram conhecimento e habilidades (resultados da aprendizagem), que são relevantes na vida cotidiana/trabalho (resultado). Esta abordagem está alinhada com a abordagem de políticas públicas e práticas educacionais centradas no estudante, utilizada nas avaliações internacionais de aprendizagem como o PISA (ETS/OCDE, 2019[21]) e nos sistemas nacionais de avaliação educacional, incluindo o sistema no Brasil (INEP, 2019[23]). Estes sistemas de avaliação buscam medir os resultados de aprendizagem dos estudantes de forma objetiva. Embora a avaliação de crianças pequenas na pré-escola e no ensino básico seja teoricamente possível, tais avaliações em tal idade são raras nos países da OCDE. Como resultado, medidas mais indiretas de "resultados" precisam ser usadas para medir a eficácia das políticas educacionais neste nível.

Para a educação e cuidados na primeira infância e educação básica, a "população alvo" de estudantes engloba todas as crianças das coortes etárias relevantes na jurisdição em questão. O resultado pretendido da política educacional para esses níveis de educação é, portanto, que todas as crianças adquiram um nível satisfatório de resultados de aprendizagem. O acesso ao ensino fundamental 1 e 2 tem sido universal na maioria dos países da OCDE há várias décadas, embora avaliações internacionais como o PISA mostrem uma variação considerável nos resultados de aprendizado alcançados pelos estudantes. Os governos de muitos países da OCDE também têm como objetivo "universalizar" a educação e os cuidados na primeira infância e no ensino fundamental 2, embora as taxas de participação continuem a variar entre os países membros e parceiros da OCDE. A medição dos resultados educacionais em diferentes níveis de educação e em diferentes jurisdições deve levar em conta a proporção da população alvo que é realmente alcançada pelo sistema educacional (a "cobertura" do sistema). Informações sobre os "produtos" educacionais, tais como taxas de matrícula e conclusão para as coortes de idade alvo, devem ser consideradas juntamente com quaisquer medidas disponíveis de resultados de aprendizagem dos estudantes.

O modelo lógico pressupõe que os resultados alcançados pelo sistema educacional (tanto em termos de cobertura quanto de aprendizagem) são alcançados através da interação entre alunos e professores no ambiente escolar. As escolas (e, notadamente, seus professores) e os alunos estão no centro do processo educacional. Uma ampla gama de fatores contextuais influencia as características e o comportamento de

todos os três grupos. Estes fatores são moldados por uma combinação de insumos (por exemplo, características e condições dos alunos e professores, ou da infraestrutura escolar) e processos de nível escolar (por exemplo, currículo e metodologias de ensino, serviços de apoio e orientação).

A capacidade dos estudantes de adquirir os resultados de aprendizagem pretendidos é particularmente afetada pela própria formação e habilidades dos estudantes e pela capacidade de seus professores de apoiar eficazmente sua aprendizagem. familiares condição familiar dos estudantes demonstra ter uma grande influência em seu desenvolvimento cognitivo e socioemocional inicial (OCDE, 2015[24]) e em seu desempenho posterior na escola. O treinamento inicial e contínuo que os professores recebem, juntamente com sua própria aptidão para o trabalho, desempenha um papel fundamental em sua capacidade de dar suporte à aprendizagem de estudantes de diferentes origens (OCDE, 2018[25]).

O ambiente mais amplo no qual ocorre o processo de ensino-aprendizagem condiciona ainda mais a capacidade de professores trabalharem de forma eficaz e a capacidade de os alunos aprenderem e se desenvolverem. Dentro de cada escola, este ambiente inclui a qualidade e relevância do conteúdo educacional (currículo) especificado para alunos de diferentes níveis, a eficácia da liderança escolar e a qualidade da infraestrutura física e dos recursos disponíveis para o ensino e atividades relacionadas. Serviços auxiliares não diretamente relacionados ao processo educacional, tais como serviços sociais e de suporte e transporte escolar, também têm impacto sobre os alunos e sua capacidade de aprender.

Muitos dos insumos e processos que envolvem as escolas e os alunos identificados no modelo lógico exigem recursos financeiros. Os professores precisam de salários, a infraestrutura escolar e equipamentos precisam ser pagos, são necessários recursos para garantir o treinamento de professores, programas de apoio financeiro para estudantes e suas famílias, e para serviços de suporte e orientação. Quando estes recursos financeiros provêm de fontes públicas, eles precisam ser mobilizados e alocados através de decisões políticas e desenho de políticas. Como ilustrado na Figura 2.4, a governança e a política pública afetam a educação não apenas fornecendo recursos através de transferências financeiras diretas e programas de financiamento público, mas também por meio de regulamentação, diretrizes e estabelecimento de metas, todas as quais podem influenciar o desempenho das escolas (e, até certo ponto, dos alunos). Para os TCs, os elementos-chave ao analisar o ambiente governamental e de governança para a educação incluem:

1. *Acordos de governança:* a arquitetura geral de governança, incluindo as entidades responsáveis pela elaboração e implementação da política educacional e a distribuição de responsabilidades entre elas. Esta dimensão abrange o grau de controle centralizado ou a autonomia em nível escolar dentro de um sistema.
2. *Política e programas educacionais:* a formulação e implementação de políticas específicas que orientam e afetam a forma como as escolas fazem seu trabalho, o que pode incluir políticas sobre treinamento de professores, pessoal escolar, diretrizes curriculares, regras de admissão para alunos e testes e exames externos, bem como políticas que determinam o nível de recursos que as escolas (e professores) recebem. Alguns serviços auxiliares, tais como transporte escolar, podem se enquadrar na categoria de políticas e programas educacionais.
3. *Outras políticas e programas relevantes:* a formulação e implementação de políticas e programas não diretamente relacionados ao fornecimento de educação, mas que dão suporte diretamente aos objetivos do sistema educacional.
4. *Metas, avaliação e monitoramento:* a definição de metas e um conjunto mais amplo de exercícios de avaliação e monitoramento – incluindo revisões por órgãos de auditoria – que informam a formulação e a implementação da educação e outras políticas e programas relevantes. É útil destacar estas atividades ao analisar a governança e as políticas, uma vez que elas normalmente ocorrem de forma independente da formulação e implementação de políticas detalhadas – seja no nível político estratégico (como no estabelecimento de metas) quer através de órgãos independentes ou semi-independentes (como no monitoramento e avaliação).

Aplicação do modelo lógico na educação no Brasil

O modelo lógico para educação discutido acima é elaborado para ser suficientemente genérico para permitir a aplicação a qualquer nível de educação básica em qualquer jurisdição. Entretanto, quando o modelo é aplicado no Brasil para mapear a relação entre a política pública e o contexto de governança, os insumos financeiros, as características das escolas e dos estudantes, e os resultados, as seguintes considerações são particularmente importantes:

1. Alguns dos elementos mapeados no modelo genérico serão mais importantes em alguns países do que em outros. Por exemplo, as taxas de matrícula e conclusão do ensino médio serão mais preocupantes no Brasil, onde o acesso a este nível de educação ainda não é universal, do que em países onde o acesso e a participação universais são considerados como garantidos.
2. O papel dos programas sociais na promoção da frequência escolar, ou do transporte escolar organizado, será mais importante no Brasil, onde a baixa renda familiar e as opções limitadas de transporte são barreiras frequentes à frequência escolar. Por exemplo, o programa Bolsa Família, que condiciona o pagamento de assistência social à frequentação das crianças à escola, tem sido fundamental para aumentar as taxas de matrícula na educação – um pré-requisito para alcançar bons resultados de aprendizagem. Da mesma forma, o fornecimento de transporte escolar para estudantes em regiões rurais e remotas para aumentar a frequência escolar tem sido uma política prioritária para o governo federal.
3. Como discutido mais adiante, a disponibilidade de informações e dados relevantes relacionados aos diferentes componentes do modelo lógico afetará a extensão na qual o modelo pode ser aplicado na prática. Embora o modelo descreva quais elementos seriam relevantes para a análise da política educacional, alguns desses elementos são de difícil aferição – e, mesmo aqueles que seriam mensuráveis podem não ser medidos de forma alguma. Particularmente no Brasil, dada a significativa variação social e regional nos níveis de renda e resultados educacionais, informações e dados desagregados por localidade e grupo social são importantes para obter um quadro variado do desempenho da política educacional em diferentes partes do país e para diferentes populações.

Como mencionado, o Brasil possui um sistema nacional bem desenvolvido de avaliação de resultados de aprendizagem no setor escolar – o Sistema de Avaliação do Ensino Básico SAEB) (INEP, 2019[23]) – o que significa que dados comparáveis estão disponíveis sobre os principais resultados alcançados pelas escolas públicas e redes escolares em todo o país. Isto facilita muito a aplicação prática do modelo lógico. Por outro lado, os dados sobre outros fatores, alguns dos quais podem ser relevantes no Brasil, tais como taxas de matrícula para coortes de idade específicas e acesso a serviços de transporte escolar, não são prontamente disponibilizados.

Uso do modelo lógico na identificação e seleção de indicadores

Indicadores bem projetados, sustentados por dados atualizados e confiáveis, são um meio valioso para obter informações objetivas sobre a implementação e os efeitos das políticas públicas, incluindo informações sobre seu progresso em relação aos objetivos estabelecidos. Bons indicadores fornecem uma visão geral, facilmente compreensível e baseada em evidências, dos principais aspectos da política pública e do ambiente no qual a política opera; ao tornar possível identificar padrões e tendências relevantes, tais indicadores fornecem uma base sólida para decisões informadas.

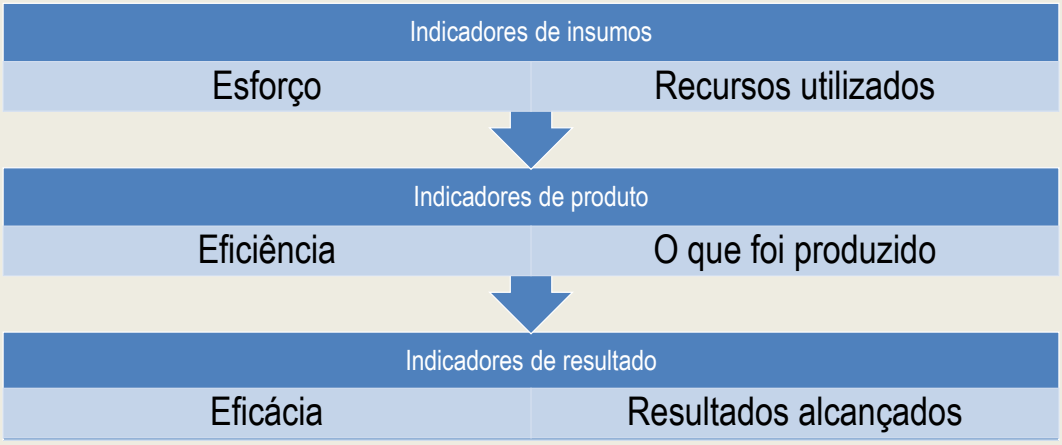
Quadro 2.5. Indicadores

Em geral, indicadores são medidas quantitativas, expressas numericamente – por exemplo, o número de X, a porcentagem de Y. Os indicadores podem ser baseados em informações quantitativas ou qualitativas. O número de escolas, por exemplo, é um indicador básico que utiliza informações quantitativas simples.

Indicadores mais complexos também podem se basear em informações qualitativas. Para estes indicadores, a informação qualitativa é expressa como um valor categórico – ou seja, um de vários valores possíveis fixos, geralmente em uma escala. Por exemplo, o número ou porcentagem de escolas classificadas como "excelentes" por uma inspeção escolar é baseado em informações qualitativas complexas, reduzidas a uma escala de classificações escolares.

Como ilustrado na Figura 2.5, os indicadores podem se referir a insumos, produtos e resultados de uma política e assim espelhar o modelo lógico básico relacionado à elaboração daquela política. Isto os torna extremamente úteis para o monitoramento de políticas e na auditoria do desempenho das políticas.

Figura 2.5. Tipos de indicadores



Os indicadores de insumo são usados para medir a quantidade de recursos alocados a uma política; como tal, eles fornecem uma medida do esforço dedicado a uma política ou a intensidade com que sua implementação é perseguida. Tais indicadores não fornecem informações sobre se os recursos são gastos de forma eficiente, ou se uma política é eficaz na consecução de seus objetivos.

Os indicadores de produtos fornecem uma medida quantitativa dos resultados produzidos por uma política. Combinados com indicadores de insumos, podem ser usados para avaliar a eficiência com que as políticas são executadas, mas não fornecem nenhuma informação sobre se os produtos de uma política são eficazes na consecução dos objetivos finais da política em questão – os resultados desejados.

Os indicadores de resultados são usados para monitorar a eficácia das políticas na realização de seus objetivos. A lógica de intervenção para uma determinada política – resumida em um modelo lógico – deve mapear a relação esperada entre os produtos resultantes diretamente da política (como, por exemplo, os quilômetros de estradas construídos ou o número de professores treinados) e os resultados desejados da política (como a melhoria da conectividade entre cidades ou a melhoria dos resultados de aprendizagem dos estudantes). Os resultados não podem ser alterados diretamente: as políticas devem gerar produtos, que, por sua vez, influenciam o resultado da maneira desejada. Um indicador de resultados tem sempre um componente normativo, no sentido de que (dentro de uma faixa razoável), um movimento em uma direção é considerado um desenvolvimento positivo e em outra um desenvolvimento negativo.

Um elemento do modelo lógico simples da seção anterior, o processo, é predominantemente qualitativo e, portanto, sua inclusão em um sistema de indicadores quantitativos é mais complexa. Para simplificar, seria mais adequado que os indicadores de processo fossem um insumo ou produto para o processo específico considerado, dependendo dos dados quantitativos disponíveis para processos específicos.

Fonte: (Schumann, 2016[26]).

Os indicadores quantitativos permitem que aspectos quantificáveis de insumos, processos, produtos e resultados sejam julgados em relação a metas ou padrões de referência estabelecidos. No campo da educação, por exemplo, as notas dos estudantes nas avaliações de resultados de aprendizagem (um indicador de resultados) podem ser comparadas com os níveis esperados ou com notas medianas. Da mesma forma, os índices de professor-por-aluno em uma escola, rede escolar ou município (um indicador de insumo) podem ser comparados com metas ou valores medianos.

Dois dos objetivos mais comuns dos sistemas de indicadores nas políticas públicas são: aferir o desempenho governamental (em relação a metas ou comparadores estabelecidos); e medir a eficiência dos gastos (os resultados alcançados para os recursos investidos). Estes dois objetivos estão alinhados aos objetivos da auditoria externa e da seleção de auditoria. Em todos os casos, a confiabilidade e a utilidade dos sistemas de indicadores dependerão da seleção criteriosa e definição dos próprios indicadores e da qualidade dos dados disponíveis.

Principais considerações para a seleção de indicadores

O modelo lógico serve como uma ferramenta para que os TCs possam identificar as principais variáveis que influenciam os resultados de uma determinada política. Este modelo fornece, então, uma base sobre a qual os TCs podem identificar os indicadores mais relevantes para o monitoramento de políticas e seleção de auditorias no contexto brasileiro. Uma vez que o modelo conceitual esteja em vigor, o próximo passo será a identificação de quais variáveis do modelo podem ser medidas de forma confiável usando indicadores, levando em conta as evidências sobre os pontos fortes e limitações desses indicadores.

O Anexo 2.A deste capítulo contém uma análise da relevância teórica de cada variável no modelo lógico para o setor educacional apresentado acima, bem como uma breve avaliação dos principais pontos fortes e limitações dos indicadores comumente utilizados nos países da OCDE. Com base em uma lista de indicadores potenciais, os TCs devem reduzir o conjunto de indicadores utilizáveis para evitar a criação de um processo que se torne oneroso na tentativa de medir em excesso.

Ao selecionar indicadores que podem ser utilizados para o monitoramento de políticas e seleção de auditorias, os seguintes critérios-chave podem ser considerados (Schumann, 2016[26]):

1. *Relevância*: os dados disponíveis (e indicadores que os definem) fornecem informações que ajudam a medir o desempenho dos sistemas de políticas e a identificar problemas nas políticas?
2. *Disponibilidade e atualização:* os dados estão disponíveis para as unidades de análise relevantes (por exemplo, na educação, em relação às redes escolares, municípios, estados) para todo o país (ou uma grande parte dele)? Com que frequência os dados são coletados e atualizados? Esta frequência é adequada em relação à finalidade?
3. *Confiabilidade*: os dados disponíveis são de fonte confiável que usa métodos robustos de coleta e gerenciamento de dados?

Além destes, existem outros fatores que os TCs podem levar em consideração ao definir indicadores. Algumas questões são comuns, independentemente do contexto, e são típicas das avaliações baseadas em indicadores. Por exemplo, em geral, é mais provável que os dados sobre os produtos estejam disponíveis do que os dados sobre os resultados. O monitoramento da conformidade básica pode ser feito com indicadores de produto (por exemplo, "O número de escolas construídas estava de acordo com os

planos acordados?"), enquanto o monitoramento do desempenho ou da eficácia requer indicadores de resultados, mesmo que sejam imperfeitos (por exemplo, "Que proporção de alunos não teria concluído o ensino médio se as novas escolas não tivessem sido construídas?").

Quando se trata de auditar a seleção de políticas descentralizadas, os TCs também devem levar em conta indicadores que representam a realidade dos níveis nacional e subnacional. Dependendo das condições existentes, as mesmas políticas podem causar resultados diferentes em regiões diferentes e, nestes casos, os indicadores nacionais podem ser de valor limitado. A escolha do nível subnacional deve ser determinada pelo grau de variação regional sobre os efeitos de uma política. Se, por exemplo, houver grandes diferenças nos resultados entre municípios ou mesmo entre redes escolares, um indicador que mostre os dados a tal nível deve ser considerado antes de um indicador nacional. Por outro lado, se a variação local for pequena, um indicador nacional pode ser suficiente, mas não terá muito valor agregado como instrumento para avaliar a variação regional nos resultados. As lacunas de coordenação que ocorrem em níveis subnacionais – uma fraqueza da governança multinível comum no Brasil e em outros lugares – poderiam ser capturadas por indicadores de resultados que medem objetivos em níveis intermediários, e não em níveis locais ou nacionais.

Os TCs também podem considerar indicadores de painel de avaliação para monitorar os resultados em níveis subnacionais, já que estes têm a vantagem de não generalizar os resultados. Os indicadores de painel de avaliação são o nível mais alto de indicadores de resultados, usados principalmente para dar uma visão geral de toda uma área de políticas. Quanto menor a unidade subnacional à qual um indicador se refere – por exemplo, um indicador em nível escolar – mais forte ele é afetado por flutuações aleatórias. Cada unidade subnacional deve ser suficientemente grande para ser representativa de todo o país no que diz respeito ao resultado em questão. (Schumann, 2016[26])

Finalmente, ao interpretar as informações quantitativas em qualquer campo de políticas, dois fatores são vitais para a consideração dos TCs:

1. Muitos fatores importantes não podem ser – ou não são – medidas. Por definição, os indicadores quantitativos não podem capturar variáveis e fatores que não podem ser quantificados – ou para os quais os dados quantitativos não são coletados e computados porque seria muito oneroso ou metodologicamente complexo fazê-lo.
2. O exame apenas dos dados quantitativos não explicará *a razão* pela qual os valores observados são como são. Embora a análise de regressão e outras técnicas estatísticas possam ser utilizadas para identificar relações entre os valores de diferentes variáveis e apontar linhas de causalidade, a avaliação de políticas e a auditoria de desempenho sempre precisam complementar a análise dos indicadores quantitativos com a investigação qualitativa dos fatores explicativos.

Uma abordagem em dois níveis de seleção de indicadores para o planejamento de auditorias no Brasil

O modelo lógico e as considerações para a seleção de indicadores descritos acima fornecem um roteiro para que os TCs selecionem indicadores educacionais para a seleção de auditorias. Há essencialmente dois níveis de indicadores que os TCs podem considerar. O primeiro são indicadores que medem os resultados desejados para diferentes níveis de educação. Estes indicadores podem ser capturados da política educacional adotada nacionalmente (PNE); incluem fatores de "cobertura" (a proporção da população alvo na educação) e de resultados de aprendizagem (as habilidades e competências adquiridas).

Os principais indicadores de primeiro nível incluem taxas de matrícula por coortes de idade e, para níveis educacionais onde estes existem, dados sobre os resultados de aprendizagem dos estudantes obtidos do sistema de avaliações nacionais padronizadas (SAEB). O exame dos dados para estes indicadores em conjunto com valores de referência estabelecidos torna possível identificar escolas, redes escolares,

municípios ou grupos de municípios em cada estado onde os resultados estão abaixo dos padrões esperados. Dada a ampla gama de desempenho educacional existente no Brasil, os valores de referência utilizados podem precisar ser adaptados às circunstâncias de cada estado.

Os indicadores de segundo nível representam dados sobre insumos e processos selecionados que provavelmente afetam os resultados observados. Os TCs podem utilizar estes indicadores para identificar padrões que podem ajudar a explicar os maus resultados observados e potencialmente identificar questões mais específicas que poderiam justificar auditoria. Se, por exemplo, os dados sobre o nível de qualificação dos professores em um determinado estado forem inferiores aos de outros estados no Brasil – e os resultados de aprendizagem também forem inferiores aos padrões de referência relevantes – pode haver um caso *prima facie* para examinar o sistema de treinamento inicial de professores desse estado ou da educação continuada para professores. Se o nível de qualificação dos professores for baixo e combinado com maus resultados de aprendizagem somente em municípios selecionados, pode ser relevante investigar porque isto ocorre e se há ligação com as práticas de recrutamento ou as condições dos que trabalham nas redes escolares em questão.

Para garantir cobertura nacional, comparabilidade e confiabilidade, os TCs podem selecionar indicadores de fontes de dados oficiais nacionais, incluindo a agência nacional de avaliação da educação INEP e o escritório nacional de estatísticas (IBGE). Em colaboração com os TCs, a OCDE desenvolveu um painel inicial de indicadores que inclui:

- *Para resultados de aprendizagem* – Dados desagregados do SAEB dos resultados de aprendizagem em português e matemática disponíveis para alunos do 5º e 9º ano e para o último ano do ensino médio.
- *Para cobertura* – Os dados sobre o número e as características e condições básicas de crianças e estudantes matriculados no Censo Escolar do INEP, combinados com a estimativa das populações por coorte de idade. É necessário utilizar estimativas de população baseadas em uma metodologia de projeção estabelecida, pois o Brasil carece de registros populacionais confiáveis e depende de censos decenais, que rapidamente se tornam defasados.
- *Para insumos e processos selecionados* – Dados básicos sobre as redes escolares municipais e estaduais; sobre o número de aulas; e sobre a quantidade, idade, nível de qualificação e tipo de contrato dos professores, extraídos do Censo Escolar do INEP. Alguns dados mais qualitativos sobre as percepções dos dirigentes escolares, professores e alunos são coletados através dos questionários que são preenchidos ao mesmo tempo que os testes SAEB, enquanto dados limitados sobre insumos financeiros em nível de escola e rede escolar são obtidos do SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) e do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) do Ministério da Educação.

Estes indicadores não são estáticos. Como os objetivos das políticas, os desafios e a disponibilidade ou qualidade dos dados mudam, assim também mudam as oportunidades, limitações ou fundamentos para o uso de um conjunto específico de indicadores. Esses indicadores oferecem um ponto de partida para que os TCs possam basear análises e avaliações de risco futuras no modelo lógico e nos critérios discutidos acima.

Desenvolvendo "cenários de risco" para orientar a avaliação de risco

O objetivo da utilização de indicadores no processo de seleção de auditoria é possibilitar a identificação, de forma sistemática, das políticas públicas que não estão atingindo os objetivos e que podem, portanto, justificar uma investigação, particularmente através de auditoria de desempenho. A interpretação dos indicadores deve, idealmente, permitir aos auditores formular uma narrativa explicativa coerente a partir da qual seja possível basear a seleção das auditorias. A narrativa ideal explicaria quais eventos ou

circunstâncias, conforme sinalizado pelo modelo de indicadores, poderiam levar a um mau desempenho em indicadores-chave de resultados. Tais narrativas podem ser capturadas em "cenários de risco", conforme descrito no Quadro 2.6. O desenvolvimento destes cenários envolve passos concretos, descritos na próxima seção, que em última instância ajudarão os TCs a priorizar e selecionar temas auditáveis.

Quadro 2.6. Cenários de risco

O que é um cenário de risco?

Os cenários de risco são narrativas hipotéticas de possíveis eventos, de como eles podem se materializar e levar a resultados indesejados. Estas narrativas são descrições realistas do desdobramento de um evento e são fundamentadas em conhecimentos validados e experiências passadas. A própria avaliação de risco analisa o risco real do evento em termos de probabilidade e impacto. Os cenários de risco são comumente usados para avaliar os riscos de proteção e segurança, conforme descrito abaixo.

Exemplo de utilização da análise de cenários de risco na política de segurança nacional holandesa

A Estratégia Nacional de Segurança e Proteção na Holanda é baseada na elaboração de cenários que poderiam ser uma ameaça ao país a médio prazo (até cinco anos). Os cenários oferecem uma forma de comunicação para formar um conjunto de incertezas futuras, fatores que influenciam os objetivos políticos e as decisões que devem ser tomadas.

Um cenário de risco é descrito considerando-se:

- *o incidente:* (a natureza e a escala de) um ou mais eventos inter-relacionados com consequências para a segurança e proteção nacional e que, portanto, têm um impacto a nível nacional
- *a condução* até o incidente: a causa (subjacente) e qualquer processo insidioso subjacente, e o gatilho que cria o incidente ou que o evidencia
- *o contexto* dos eventos: as circunstâncias gerais e o grau de vulnerabilidade e resistência das pessoas, objetos e sociedade, na medida em que seja relevante para o incidente descrito
- *as consequências* do incidente: a natureza e a escala projetadas com uma descrição geral da resposta e das medidas de controle
- *os efeitos* do incidente na continuidade da infraestrutura vital.

Um grupo de trabalho multidisciplinar desenvolve cada cenário. Representantes dos vários departamentos (especializados) têm um lugar no grupo de trabalho. A liderança do grupo é geralmente atribuída ao departamento especializado mais afetado. Quando necessário, especialistas de outros ministérios e de autoridades, particulares, centros de conhecimento e escritórios de planejamento participam do trabalho.

Os próximos passos são, portanto:

1. *Avaliação de risco* – A avaliação de cada cenário em termos de probabilidade e impacto, realizada por um grupo equilibrado de especialistas.
2. *Análise de capacidade* – A análise de capacidade é realizada em um grupo de trabalho que inclui todos os especialistas e interesses relevantes.

O departamento especializado com a principal responsabilidade pelo cenário cria o grupo de trabalho. O relatório da análise de capacidade de vários estudos aprofundados temáticos forma a base para o relatório de resultados.

Fonte: (Center for Security Studies, ETH Zurich, 2011[27]); (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009[28]).

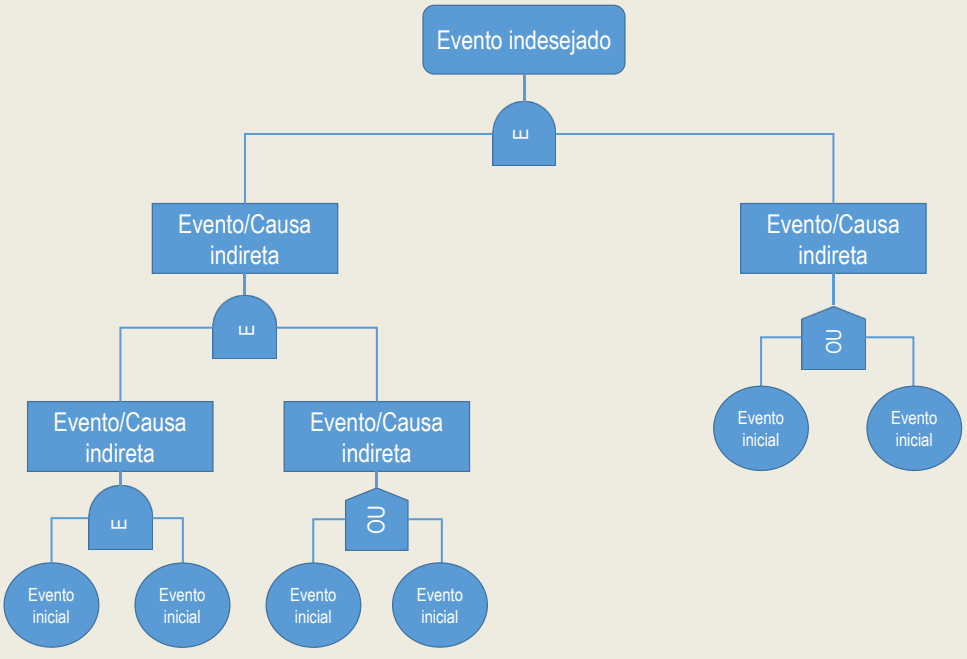
Cenários de risco bem elaborados fornecem uma narrativa construída em torno de causa e efeito, e fundamentada em experiência e evidências de pesquisa. Os cenários podem ser revisados regularmente, dependendo do ambiente e contexto em mudança. Técnicas analíticas, tais como a árvore de análise de falhas (*fault tree analysis*) ou árvore de análise de problemas (*problem tree analysis*), descritas abaixo, podem ajudar no desenvolvimento dos cenários. O desenvolvimento da árvore de problemas se inicia a partir da detecção de um problema, enquanto uma árvore de falhas se inicia com a descrição de um evento futuro indesejado. No entanto, no contexto do desenvolvimento de um cenário de risco, esta diferença é principalmente semântica. Uma árvore de problemas também pode servir como uma árvore de risco quando a questão central for orientada para o futuro: o que pode dar errado?

Quadro 2.7. Técnicas analíticas

Árvore de Análise de Falhas

A Árvore de Análise de Falhas (***fault tree analysis***, FTA) é uma conhecida técnica de análise de falha dedutiva. A análise se concentra em um evento particular indesejável, a "falha", e visa a descrever as causas de tal evento antes que este se materialize. As conexões lógicas entre a falha e suas causas são apresentadas graficamente em uma "árvore de falhas". A árvore traça todos os ramos do evento que poderiam contribuir para a falha, até as raízes das causas. O método utiliza conjuntos de símbolos, rótulos e identificadores booleanos. O método também pode ser usado para avaliar a probabilidade do evento principal usando métodos estatísticos. A FTA é comum em muitas indústrias, incluindo os setores aeroespacial, automotivo, médico e energético.

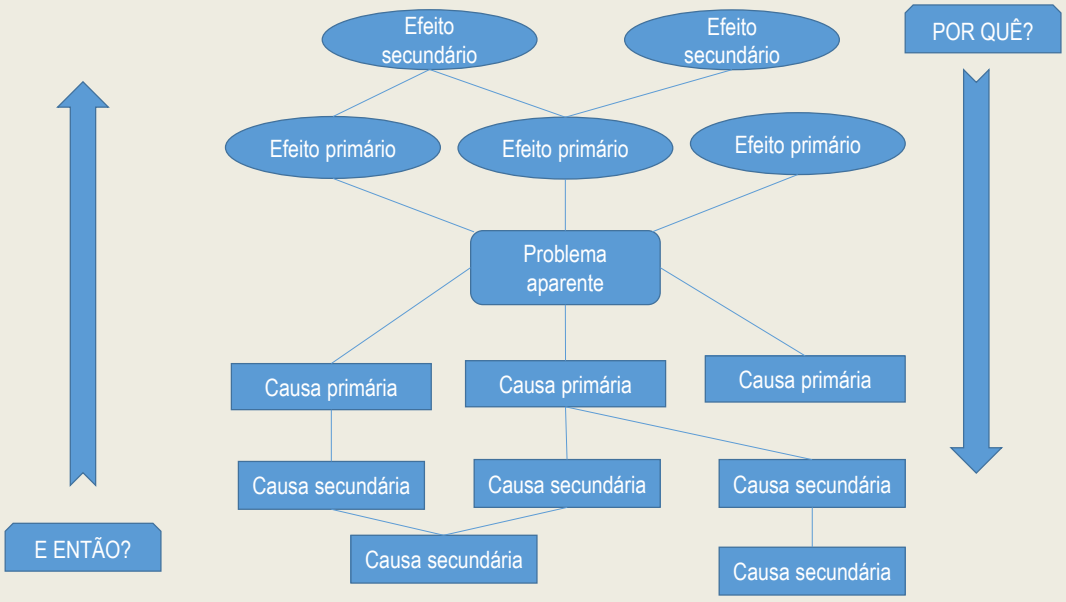
Figura 2.6. Exemplo de diagrama de Árvore de Falhas



Árvore de análise de Problemas

Uma árvore de problemas visa analisar a relação entre problemas. A partir deste método, analisam-se os diferentes problemas e suas conexões hierárquicas a partir da maneira como se influenciam. Qualquer caixa na árvore pode ser identificada como um problema. As raízes desse problema devem ser encontradas ao se mover para baixo na árvore, perguntando "por quê" e as consequências serão encontradas ao se mover para cima perguntando "então o quê". A análise da árvore de problemas permanece próxima à elaboração de políticas, pois também pode ser usada para mapear opções de políticas que possam resolver um problema específico da sociedade. O Manual de Auditoria de Resultados da organização sub-regional de instituições superiores de auditoria nos países africanos de língua inglesa (AFROSAI-E) recomenda a aplicação da técnica da árvore de problemas como uma forma de direcionar o foco para uma auditoria.

Figura 2.7. Exemplo de diagrama de Árvore de Problemas



Fonte: (Kabir, 2017[29]) (AFROSAI-E, 2016[30]).

Os TCs podem construir um cenário de risco para cada um dos indicadores de resultado no modelo lógico. As etapas essenciais na construção desses cenários de risco incluem:

1. Selecionar um indicador de resultados de primeiro nível, como discutido acima, a partir do modelo lógico. Uma pontuação baixa neste indicador será o 'evento indesejável' ou 'problema futuro' que está na base do cenário.
2. Identificar indicadores de produto de segundo nível do modelo lógico, certificando-se de que as ligações entre estes ilustram uma explicação realista de como e porque esses fatores podem contribuir para o indicador de primeiro nível e o evento indesejável. As técnicas acima mencionadas, ou seja, a árvore de problema ou a árvore de falhas, podem ser úteis nesta fase.
3. Considerar se há elementos no modelo lógico sem indicadores, que possam contribuir para o problema no resultado.

4. Acrescentar elementos que não estão no modelo, mas que parecem relevantes, com base na experiência ou na opinião de especialistas. Os passos 3 e 4 dão um contexto adicional e conhecimento "local" para ajudar a descobrir possíveis raízes dos problemas.
5. Validar o cenário com as partes interessadas e outros especialistas do setor em questão. Como boa prática, a construção de cenários de risco poderia ocorrer em grupos de trabalho, envolvendo analistas de risco e especialistas.

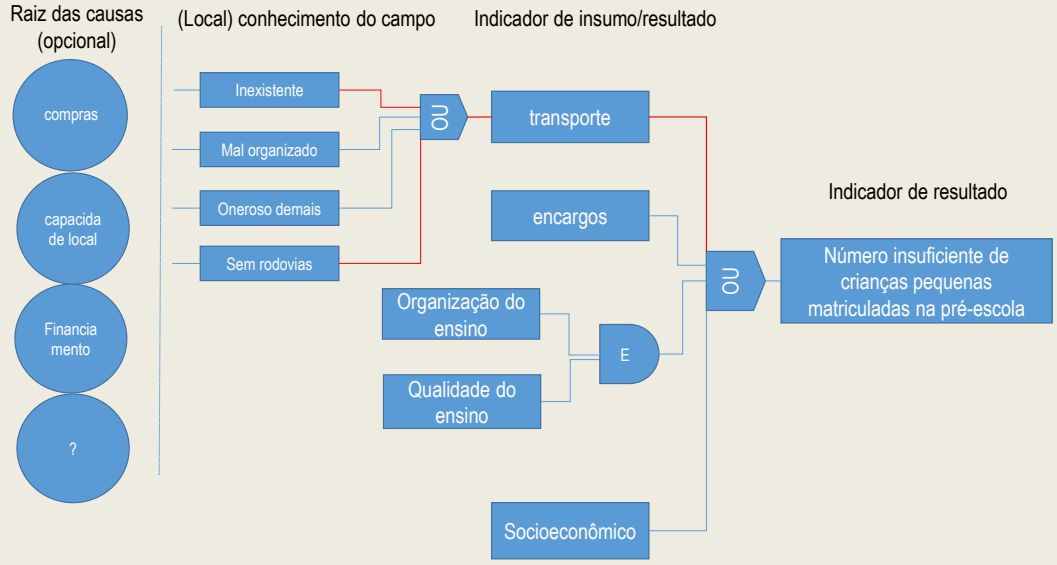
Os cenários de risco podem ser simples, e não precisam capturar todos os elementos possíveis. Os TCs devem se concentrar nos elementos mais relevantes para a auditoria. Ao desenvolver apenas um conjunto limitado de cenários, torna-se relativamente simples compartilhá-los entre auditores externos, discutir resultados e desenvolver um mapa de risco compartilhado. O Quadro 2.8 mostra um exemplo fictício do desenvolvimento de cenários de risco no setor de educação.

Quadro 2.8. Exemplo de cenário de risco no setor da educação

A falta de ônibus escolares limita o acesso de crianças pequenas à pré-escola

O evento indesejável que desencadeia o cenário é a baixa matrícula na pré-escola entre as crianças pequenas. Este é um exemplo típico de um resultado que tem alta variação regional no Brasil. Uma causa hipotética de tal evento pode estar relacionada aos pais não poderem ou não enviarem seus filhos para a pré-escola por não terem acesso a transporte escolar. Seguindo esta linha de raciocínio, os problemas hipotéticos subjacentes ao transporte escolar talvez incluam o fato do transporte ser inexistente em certas regiões; ou ser mal organizado; muito caro; ou talvez não haja estradas em uma área rural. Uma causa possível relacionada a tais problemas pode ser a corrupção na aquisição de ônibus escolares. Outros cenários podem ser desenvolvidos com base na disparidade socioeconômica ou elementos relacionados ao ensino.

Figura 2.8. Árvore de análise de falhas do indicador de resultados de matrícula na pré-escola



Para construir os cenários de risco, os TCs poderiam estabelecer grupos de trabalho temporários para cada indicador de resultado no modelo lógico, assegurando que haja um bom equilíbrio entre especialistas e conhecimento local. Estes grupos de trabalho poderiam fazer parte de um mecanismo de *colaboração* sustentável entre os TCs (ver Capítulo 4 sobre colaboração). Como esta é uma abordagem nova e inovadora, os TCs podem trabalhar juntos de forma interativa, construindo um cenário de risco e testando-o na fase de seleção da auditoria (ver próxima seção).

De acordo com o objetivo do projeto - avaliar políticas descentralizadas de forma coordenada e destacando questões de governança em vários níveis - os TCs poderiam iniciar este trabalho com indicadores de resultados que mostrem a maior variação regional. Como visto na seção sobre indicadores, nesses casos é provável que as questões de governança multinível desempenhem um papel relevante. Além disso, o valor agregado do trabalho em conjunto dos TCs é maior.

Os TCs podem seguir os passos descritos na seção anterior, mas, além disso, devem focar seu cenário para explicaras variações regionais. Se ainda não incluídos no modelo lógico, elementos de governança multinível (ver também capítulo 3) poderiam ser considerados como parte da etapa 4.

Além de desenvolver uma narrativa, os TCs também poderiam considerar a visualização dos cenários, para que possam ser facilmente comunicados com outros TCs e partes interessadas externas.

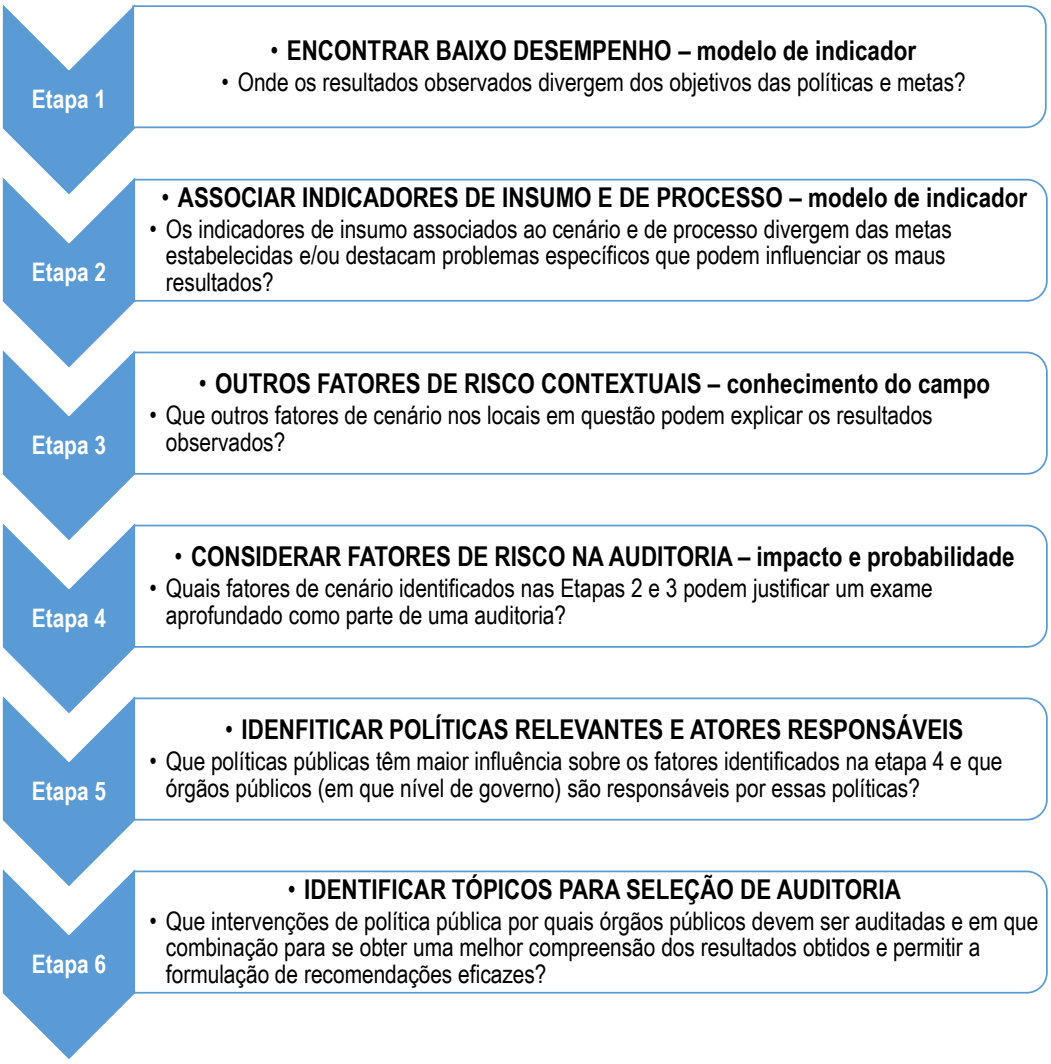
A fim de facilitar o aprendizado e garantir que os cenários permaneçam realistas e relevantes, os TCs devem atualizar anualmente os cenários de risco, de acordo com seus ciclos de planejamento de auditoria, com base na evolução das políticas públicas, do contexto e dos conhecimentos coletados em auditorias recentes.

A aplicação de cenários de risco na seleção de auditoria

Os cenários de risco ajudam a organização e a priorização do universo de risco de uma forma analítica para orientar a identificação e a análise de risco. Tais cenários servem como hipóteses que podem ser verificadas e analisadas usando dados de indicadores e o conhecimento de campo dos auditores, identificando assim os cenários com maior probabilidade e impacto negativo nos resultados das políticas. Isto é o que acontece na fase de análise de risco e seleção de auditoria.

Seis etapas analíticas consecutivas conectam todas as recomendações anteriores deste capítulo em um processo de seleção de auditoria baseada em risco (Figura 2.9). Cada etapa é guiada por uma questão-chave. A suposição é que todos os indicadores de resultados do modelo lógico têm cenários de risco subjacentes que hipoteticamente podem explicar possíveis baixos resultados, mas as etapas também podem ser aplicadas para um único indicador de resultados.

Figura 2.9. Etapas da seleção de auditoria baseada em risco



Etapa 1: Encontrar baixo desempenho

Os auditores devem primeiro analisar os indicadores de resultados do modelo de indicadores, idealmente com a ajuda de uma ferramenta tecnológica (ver Quadro 2.9). O objetivo do primeiro passo é selecionar resultados que estejam abaixo de uma determinada meta ou referência (por exemplo, estabelecida em uma política, ou destacada pelo centro de governo) e, portanto, levantar preocupações. A análise pode ser feita em nível nacional, regional e/ou municipal. Desta forma, a análise também destacará disparidades regionais entre resultados que possam apontar para questões de governança local ou regional.

Pergunta-chave a ser respondida: Em que os resultados observados divergem dos objetivos e metas das políticas?

Resultado esperado: Redução do universo de auditoria por baixo desempenho das políticas, em relação ao nível de análise (por exemplo, municípios, regiões).

Etapa 2: Associação de indicadores de entrada e de processo

Nesta etapa, os auditores devem procurar os indicadores de insumo, produto e processo dos cenários de risco associados às áreas de baixo desempenho identificadas na etapa 1. O objetivo é selecionar os cenários que melhor explicam os baixos resultados observados.

Pergunta-chave a ser respondida: Os indicadores de insumo e de processo do cenário associado divergem das metas estabelecidas ou destacam problemas específicos que podem influenciar os baixos resultados?

Resultado esperado: redução do universo auditável, com investigação da probabilidade de possíveis cenários de risco que possam contribuir para explicar o baixo desempenho observado.

Etapa 3: Observar outros fatores de risco contextuais

Os fatores de risco principais associados ao baixo desempenho devem ser incluídos nos cenários de risco, mas outros fatores, fora dos cenários, também podem ajudar a explicar os resultados observados. Esta etapa concentra-se nestes "outros fatores" que podem ajudar a explicar as variações nos resultados observados na Etapa 1. O conhecimento local é necessário para esta etapa, que requer que os auditores considerem, por exemplo, indicadores de contexto socioeconômico, fatores afetados por políticas complementares (por exemplo, políticas sociais) e outras evidências locais, tais como relatórios e conclusões de auditorias anteriores, fatores conhecidos, etc. O conhecimento de campo dos auditores é fundamental para esta etapa, mas, se necessário, a equipe também pode consultar especialistas (locais).

Pergunta-chave a ser respondida: Que "outros fatores" de risco contextuais locais podem contribuir para os resultados observados? Existem outros fatores de risco fora dos cenários que poderiam explicar melhor os resultados observados? As questões de governança multinível podem desempenhar um papel?

Resultado esperado: identificação de um número limitado de cenários que explicam os baixos resultados observados e levam em conta as variações locais dos fatores de risco.

Etapa 4: Considerar os fatores de risco a serem auditados

As etapas anteriores levam a uma análise do problema. Nesta etapa, os fatores nos cenários que podem contribuir para o baixo desempenho da política pública são identificados. Entretanto, estes fatores não levarão imediatamente à definição dos tópicos de auditoria. Tais fatores devem, ainda, ser reduzidos a riscos (impacto e probabilidade), e conectados a entidades auditáveis.

Esta etapa 4 analisa os possíveis fatores a serem auditados. Alguns podem ser locais, outros gerais. Alguns podem estar influenciando o desempenho de várias maneiras, enquanto outros podem ter um impacto muito limitado. Nesta etapa, a equipe avalia qualitativamente o impacto e a probabilidade dos cenários e dos fatores que os explicam. A equipe normalmente teria de chegar a um acordo sobre o provável peso de todos os diferentes fatores em um cenário que influenciam os baixos resultados observados.

Pergunta-chave a ser respondida: Quais fatores do cenário identificados nas Etapas 2 e 3 poderiam precisar de um exame aprofundado como parte de uma auditoria?

Resultado esperado: identificação de uma lista ordenada ou "mapa de calor" (*heat map*) de fatores de risco, ligados a cenários, que possam ser considerados para auditoria.

Etapa 5: Identificação de políticas relevantes e atores responsáveis

Esta etapa estabelece as políticas e os atores específicos ligados aos fatores de risco em exame. Nesta etapa, é importante considerar possíveis aspectos de governança multinível dos fatores em consideração

e identificar as responsabilidades em questão. As possíveis políticas complementares que têm um impacto sobre os fatores de risco em exame também poderiam ser consideradas.

Questões-chave a serem respondidas: Que políticas públicas influenciam os fatores identificados na etapa 4? Quais órgãos públicos (e em quais níveis de governo) são responsáveis por essas políticas?

Resultado esperado: uma lista de objetos auditáveis em relação aos fatores de risco identificados e uma indicação da relevância de questões de governança multinível.

Etapa 6: Identificação de tópicos para seleção de auditoria

Esta etapa combina questões e entidades auditáveis em tópicos para seleção de auditoria; procura agrupamentos ou tópicos sobrepostos. Os auditores ou a equipe responsável podem optar por aplicar técnicas visuais, como mapeamento mental. Para concluir a etapa, a equipe pode buscar a validação das partes interessadas, para garantir que estes tópicos selecionados sejam de fato os mais relevantes.

Perguntas-chave a serem respondidas: Com o objetivo de compreender melhor os fracos resultados e permitir a formulação de recomendações eficazes, quais intervenções de política pública (coordenadas por quais órgãos públicos) devem ser auditadas?

Resultados esperados: uma proposta de tópicos de auditoria opcionais que podem ser levados para a fase de seleção da auditoria.

Esta proposta será, então, um insumo para deliberação colaborativa; especificando a viabilidade e a necessidade de auditorias coordenadas que possam alimentar a programação de auditoria de cada entidade de auditoria externa (ver Capítulo 4 para maiores informações sobre o trabalho colaborativo entre as instituições de auditoria).

A tecnologia da informação pode facilitar a avaliação de risco

Para que os auditores possam basear a seleção de auditoria em risco (conforme descrito na seção anterior), é necessário que tenham acesso aos dados dos indicadores relevantes e aos cenários de risco que foram desenvolvidos. Para que haja colaboração entre TCs para estes fins, seria útil que os auditores pudessem documentar e compartilhar os resultados de sua própria avaliação de risco com outros TCs para criarem uma base de conhecimento comum, tal como um mapa de risco compartilhado.

O objetivo principal de tal ferramenta de TI seria facilitar a coleta e intercâmbio de dados e a execução das etapas analíticas ligadas à avaliação dos indicadores. Ao combinar os cenários de risco, a ferramenta pode permitir que os TCs realizem avaliações de risco tanto individualmente quanto coletivamente.

Através de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) que permita visualização ao usuário, os auditores poderiam aplicar a ferramenta para identificar os principais desafios de desempenho e cenários de risco por setor de política pública e por área geográfica.

Ademais, tal ferramenta pode ser um instrumento valioso na harmonização dos procedimentos de avaliação e garantir a qualidade e a comparabilidade entre os diferentes TCs colaboradores. A ferramenta também pode apoiar o compartilhamento de relatórios de auditoria e facilitar o mapeamento da cobertura e dos resultados da auditoria, contribuindo, assim, ainda mais para promover a colaboração entre tribunais (veja Quadro 2.9 para exemplos de ferramentas de avaliação de risco baseadas em TI).

Quadro 2.9. Ferramentas de avaliação de risco desenvolvidas a partir da tecnologia da informação

Ferramenta de monitoramento municipal do Tribunal de Contas da Áustria

Desde 1929, o Tribunal de Contas da Áustria (ACA) tem o direito de auditar municípios com mais de 20.000 habitantes. Entretanto, nos últimos anos, os municípios na Áustria têm se tornado progressivamente responsáveis por mais serviços públicos em áreas tais como assuntos sociais, educação e saúde. Isto resultou em um aumento da importância financeira e econômica dos municípios e, portanto, desde 2011 o ACA tem o direito de auditar os municípios com mais de 10.000 habitantes. Essa ampliação de responsabilidade e cobertura de auditoria levou o ACA a desenvolver uma ferramenta para monitorar a saúde financeira dos municípios austríacos.

A ferramenta opera principalmente através do software estatístico "R" e permite a comparação entre municípios através de diferentes critérios, assim como o acompanhamento de mudanças destes critérios e a seleção de municípios que apresentem maior risco financeiro. O ACA obtém os dados brutos do órgão estatístico do país. Os dados incluem informações detalhadas sobre as contas dos municípios, demonstrativos de dívidas e passivos, e dados sociodemográficos.

Ao classificar os municípios de acordo com seu risco financeiro com base em determinados indicadores, a ferramenta permite ao ACA traçar o perfil de cada um dos 2.356 municípios na Áustria e avaliá-los com relação à sua relevância para as atividades de auditoria. A ferramenta é utilizada para o planejamento de auditorias e para a preparação de auditorias no nível operacional (por exemplo, para a seleção de pares a serem envolvidos nos trabalhos). Mediante solicitação, o ACA também fornece as folhas informativas relevantes para os respectivos municípios.

Atlas Nacional de Risco do México

O Centro Nacional de Prevenção de Desastres no México criou o Atlas Nacional de Risco (ANR), uma ferramenta inovadora que integra informações sobre exposição e vulnerabilidade dos três níveis de governo. O ANR dá uma visão nacional e local abrangente de todos os riscos de desastres, naturais ou causados pelo homem, e sua arquitetura baseada em Sistema de Informação Geográfica fornece uma visão privilegiada da relação espacial entre os perigos e a população, e os bens em risco.

Embora seja utilizado principalmente para fortalecer o planejamento de resposta a emergências, o ANR está disponível publicamente em seu site http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/, permitindo a crescente conscientização dos riscos entre a população mexicana.

Fonte: (EUROSAI, 2014[31]) (EUROSAI, 2018[32]) (OCDE, 2013[33]) (CENAPRED, n.d.[34]).

Com relação à avaliação de indicadores para facilitar a seleção de auditorias, a funcionalidade básica da ferramenta seria permitir a análise dos resultados da Etapa 1 e, posteriormente, a análise dos fatores que constituem os cenários de risco da Etapa 2. A ferramenta também poderia ter funcionalidades adicionais, tais como acesso a dados sobre a cobertura de auditoria, acesso a informações analíticas qualitativas associadas aos cenários de risco, possibilitar a análise de relatórios de auditoria e documentação, uma interface de mapa de risco, etc.

Esta abordagem baseada em indicadores e orientada por cenários para a seleção de auditoria requer uma forte liderança para a implementação, não só porque é inovadora, mas também porque requer vários TCs colaborando intensamente. A governança, organização e métodos de trabalho necessários compõem o mecanismo de colaboração proposto no Capítulo 4. Dentro deste mecanismo, os TCs devem estabelecer um grupo de trabalho permanente que prepare, supervisione e execute as etapas da

avaliação de risco, conforme descrito na seção anterior. Este grupo deve trabalhar de forma interativa, desenvolvendo as etapas práticas do procedimento e fazendo avaliações continuamente.

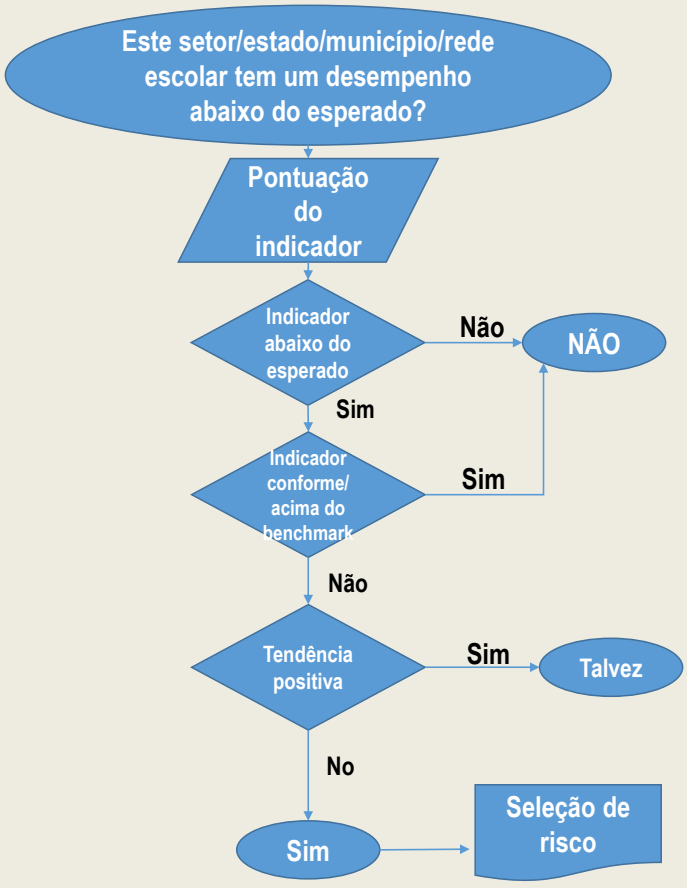
O grupo de trabalho também deve considerar o desenvolvimento de uma solução de tecnologia da informação que dê suporte à análise e o compartilhamento de informações, como descrito acima. O Quadro 2.10 sugere a funcionalidade básica desta ferramenta. Uma ferramenta de TI pode não fornecer aos TCs resultados automatizados (ou seja, a definição exata do ente a ser auditado, ou as questões específicas de uma política pública que deva ser auditada), mas prover uma base inicial para a identificação de possíveis riscos por tópico, setor e localização geográfica.

Quadro 2.10. Funcionalidade básica necessária de uma ferramenta de TI para apoiar a seleção de auditoria no Brasil

Etapa 1 - Onde se observam resultados divergentes dos objetivos e metas das políticas?

Para responder a esta pergunta, a ferramenta poderia fornecer uma avaliação automática de todos os indicadores de resultados no menor nível possível, utilizando uma simples árvore de decisão; seriam necessárias mais árvores de decisão para calcular o resultado agregado. A interface de Sistema de Informação Geográfica então permitiria aos auditores contemplar combinações geográficas e os objetivos das políticas públicas, estabelecendo não apenas os principais fatores em risco, mas também variações geográficas. Será possível, então, concentrar a próxima etapa analítica não apenas nos indicadores de resultados mais críticos, mas também naqueles municípios com as pontuações mais baixas nos indicadores, diminuindo o universo da auditoria.

Figura 2.10. Exemplo de uma árvore de decisão simples na educação



Etapa 2 – Os indicadores de insumos e de processo associados ao cenário divergem das metas estabelecidas ou destacam problemas específicos que podem levar a baixos resultados?

Para responder a esta pergunta, a ferramenta poderia fornecer uma avaliação automatizada de todos os indicadores pertencentes aos cenários de risco associados ao objetivo da política selecionada, fornecendo aos auditores uma visão dos elementos do cenário a partir de indicadores críticos. Além disso, os auditores poderiam avaliar a variação geográfica, estabelecendo assim se este é um problema local ou generalizado.

A seleção da auditoria em si não faz parte da avaliação de risco, pois esta requer critérios diferentes, tais como critérios estratégicos, técnicos ou mesmo a análise de recursos e capacidade disponíveis. A seleção de auditoria em colaboração com outras entidades de auditoria será discutida no Capítulo 4.

Seleção de auditoria baseada em evidências no Brasil: Principais conclusões e recomendações

Para a seleção de auditorias em setores de políticas públicas descentralizadas no Brasil é extremamente importante levar-se em conta as variações regionais nas condições socioeconômicas e os resultados das políticas. Dados e evidências em nível local estão amplamente disponíveis no Brasil e podem fornecer informações e entendimento sobre as diferenças entre as regiões.

Os TCs estão em excelente posição para coletar e analisar sistematicamente as evidências que podem esclarecer as disparidades no desempenho das políticas, ajudar a identificar riscos e, em última instância, levar à seleção estratégica de auditorias.

Os TCs já desenvolvem práticas de seleção de auditoria baseada em risco, mas poderiam torná-las mais sistemáticas, compartilhando informações e conhecimentos, o que lhes permitiria construir um mapa de risco compartilhado. Os tribunais de contas poderiam desenvolver uma metodologia comum, que pode iniciar com o setor da educação.

Com base em um modelo lógico orientado para resultados no setor da educação, os TCs poderiam descrever as relações entre os insumos, processos e produtos/resultados reais das políticas públicas de educação no Brasil. Os TCs deveriam, então, selecionar um conjunto limitado de bons indicadores com dados disponíveis que estejam relacionados aos elementos do modelo lógico.

Para cada indicador de resultado selecionado, os TCs poderiam desenvolver cenários de risco que conectassem o indicador de resultado com os indicadores de insumo e processos, bem como o contexto local. Tais cenários podem auxiliar na compreensão do que pode estar causando o baixo desempenho naquele indicador de resultado.

Em seis etapas analíticas, usando os dados e indicadores, os TCs poderiam testar a probabilidade e o impacto dos cenários de risco, levando a uma proposta de tópicos de auditoria opcionais.

Os TCs poderiam desenvolver uma ferramenta de TI para facilitar a análise e compartilhar os resultados. Um grupo de trabalho permanente poderia preparar, supervisionar e executar as etapas da avaliação de risco e, ao mesmo tempo, desenvolver ainda mais as etapas da abordagem na prática. Uma vez que a abordagem seja uma prática estabelecida, os TCs poderiam estender o método a outras áreas de políticas descentralizadas.

Anexo 2.A. Indicadores no modelo

O modelo conceitual simples do processo educacional utilizado no projeto Integrar, apresentado na Anexo Figura 2.A.1, faz distinção entre:

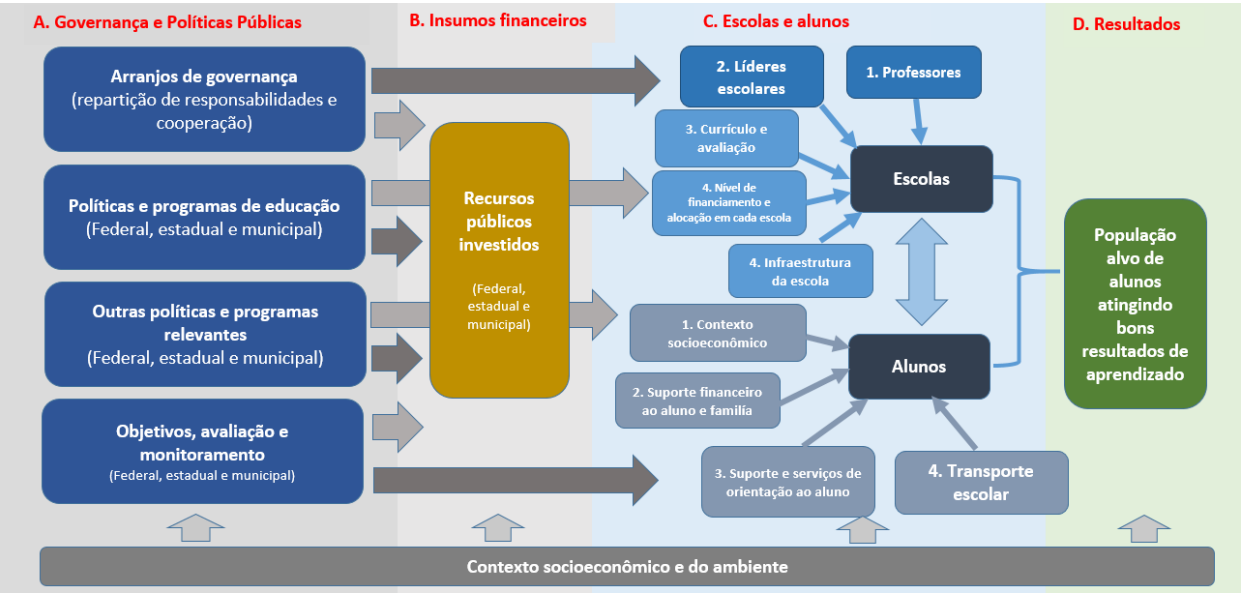
A. O contexto de governança e de política pública em que se desenvolve a educação;

B. Os insumos gerais aplicados no processo educacional;

C. A interação entre fatores de nível escolar e dos alunos no processo de aprendizagem (escolas e alunos) e

D. Os resultados pretendidos do processo educacional: que a população alvo de estudantes (por exemplo, uma coorte de idade específica) adquira bons resultados de aprendizagem de forma adequada.

Anexo Figura 2.A.1. Modelo conceitual do processo educacional



Após um processo de iterações e discussões com auditores e especialistas em educação no Brasil, o projeto concentrou-se na montagem de um conjunto limitado de indicadores que permitirão aos auditores monitorar variáveis-chave de desempenho no sistema de educação básica no Brasil e identificar questões onde a auditoria de desempenho possa ser conveniente e adequada. O presente anexo dá uma visão geral dos principais tipos de indicadores que podem ser utilizados para medir as variáveis-chave relacionadas ao processo educacional e aos resultados educacionais incluídos (partes C. e D. do modelo conceitual). As tabelas nas páginas seguintes apresentam, primeiramente, as variáveis e indicadores-chave de resultados e, em segundo lugar, variáveis e indicadores relacionados ao processo educacional que lidera esses resultados.

As tabelas fornecem uma breve explicação da relevância teórica de cada variável, bem como uma breve avaliação dos principais pontos fortes e fracos dos indicadores comumente utilizados pelos países da a OCDE para capturar e medir as variáveis em questão.

Anexo Tabela 2.A.1. Indicadores de nível 1

Todos os indicadores aqui incluídos são teoricamente relevantes para todos os níveis de educação básica e escolas de todos os tipos de governança

Resultados / variáveis	Sob uma perspectiva teórica, por que esta variável é importante?	Indicadores comumente utilizados para medir a variável	Pontos fortes do indicador	Pontos fracos do indicador
1. Cobertura	O conceito de cobertura refere-se à proporção da população-alvo de uma intervenção de uma política pública que é verdadeiramente alcançada por tal intervenção. Para sistemas escolares universais, a taxa de cobertura pretendida é de 100%, para creches e ensino médio, podem existir metas de cobertura mais baixas. A cobertura não é um resultado em si, mas um pré-requisito para se alcançar resultados (as crianças devem estar na escola para aprender) e as informações sobre taxas de cobertura são importantes para se interpretar as informações sobre resultados para determinar que proporção da população-alvo é afetada pelos resultados observados.	Proporção da população em idade pré-escolar (creche, por exemplo, 0-3) ou "idade escolar" (por exemplo, 4-17) que na prática frequenta a creche ou a escola.	• As taxas de cobertura baseadas em coortes de idade específicas ou outros grupos populacionais-alvo são o principal indicador para medir o "alcance" da política. • As taxas de cobertura baseadas em coortes de idade são bem adequadas para medir a participação em creches e pré-escolas, onde o impacto da repetição de ano ainda não é sentido.	• As taxas de cobertura baseadas em uma coorte de idade específica podem ser menos informativas para as coortes mais velhas nos sistemas escolares com repetição de anos, visto que os indicadores básicos de cobertura mostram apenas se os indivíduos estão no sistema de ensino, e não se estão no nível "correto" de educação para sua idade (ver progressão).
2. Resultados de aprendizado	Os exames padronizados são amplamente utilizados nos sistemas escolares para medir se e até que ponto os alunos adquiriram conhecimentos e habilidades específicas previstas no currículo. Aumentar os conhecimentos e habilidades dos alunos é um objetivo central da educação. Os currículos que estabelecem os resultados de aprendizagem esperados para diferentes estágios educacionais fornecem um quadro de referência para orientar a aprendizagem e o ensino. Os exames padronizados de resultados de aprendizagem normalmente procuram medir até que ponto (uma amostra dos) os resultados de aprendizagem esperados foram alcançados. Embora seja teoricamente possível criar exames de resultados de aprendizagem para crianças muito pequenas (na creche e na pré-escola), tais exames não são utilizados em escala, em particular devido a preocupações éticas sobre o exame de crianças pequenas.	A nota média ou mediana do estudante no exame de resultado de aprendizado padronizado numa escala de pontuação transparente.	• Fornece uma indicação básica dos resultados de aprendizagem adquiridos por um "aluno médio" em uma escala compreensível (por exemplo, 5/10).	• Por si só, não fornece nenhuma informação sobre o nível ou níveis que se espera que os estudantes obtenham no exame (o que é uma boa pontuação? 60%, 70% ou 100%?). • As notas médias ou medianas simples não fornecem nenhuma informação sobre a distribuição do desempenho.
		Proporção de alunos que atingem os valores de referência X, Y ou Z (definidos na estrutura de avaliação) no resultado do exame de aprendizado padronizado	• Fornece uma indicação da proporção de estudantes que atingem os padrões de aprendizagem esperados. • Quando os benchmarks (padrões de aprendizagem esperados) são combinados para criar "grupos" de desempenho, cria-se indicadores transparentes de distribuição do desempenho.	• A informação será sempre limitada pela qualidade do teste e da prática de pontuação e mesmo os melhores testes não podem fornecer um quadro abrangente dos resultados de aprendizagem dos alunos.

3. Progressão e conclusão	Nos sistemas educacionais, "progressão" refere-se ao ritmo de passagem dos estudantes pelo sistema (de um ano, ou de uma etapa, a outro) e "conclusão" ao completar um nível educacional definido. Pode ser feita uma distinção entre "conclusão" e "conclusão bem-sucedida" de um determinado nível educacional. Os alunos podem concluir a escola simplesmente comparecendo às aulas e alcançando os requisitos mais básicos de conclusão. A conclusão bem-sucedida, por outro lado, implica no cumprimento de um padrão mínimo de resultados de aprendizado para ser considerado "bem-sucedido" (uma nota ou média de notas, por exemplo), seja em avaliações escolares ou, em etapas posteriores do percurso educacional, em exames formais, frequentemente externos. Em alguns sistemas educacionais da OCDE, a progressão e a conclusão básica são automáticas ou quase automáticas para todos ou para a grande maioria dos estudantes. Em outros sistemas, a repetição de notas significa que os alunos repetem anos e assim progridem mais lentamente. A repetição de ano geralmente implica em um custo financeiro, pois os indivíduos ou a) permanecem na escola por mais tempo, custando mais para o sistema educacional e para a sociedade através da entrada atrasada no mercado de trabalho ou b) deixam a escola sem ter completado o currículo completo, limitando suas opções futuras de estudo e emprego. Além disso, evidências de diferentes países e do projeto PISA da OCDE sugerem que a repetição de ano escolar tem um impacto limitado ou nenhum impacto no desempenho acadêmico de quem repete e pode afetar negativamente sua atitude em relação à educação. A análise em sistemas onde o uso da repetição de ano foi introduzido ou agravado (permitindo comparação) não mostrou nenhum impacto positivo de reforma nos padrões acadêmicos. Nos sistemas em que é utilizado, a repetição de ano tende a ser utilizada de forma desproporcional para estudantes de origens socioeconômicas mais baixas: estudantes de origens socioeconômicas baixas nesses países no PISA são mais propensos a relatar terem repetido um ano escolar do que seus pares de origens mais ricas que demonstram ter as mesmas notas no PISA. O equilíbrio das provas da pesquisa educacional sugere que a repetição de ano escolar deve ser usada com moderação, se é que deve ser usada.	Proporção de alunos matriculados em um ano letivo para o qual estão teoricamente "muito velhos" – relatada pelas escolas (por exemplo, o indicador de "distorção de idade" do Brasil, que mede a proporção de pelo menos 2 anos "de atraso")	• Fornece um indicador de referência útil - e simples - para obter uma imagem da escala geral de repetição de ano. Indicador.	• Por si só, tais indicadores não fornecem nenhuma informação sobre possíveis causas das taxas de repetição de ano em uma escola ou localidade específica (tais como a porcentagem de alunos com necessidades especiais de aprendizagem).
		Proporção de alunos matriculados que completam e concluem com sucesso os programas - relatado pelas escolas	• Fornece uma indicação das taxas de conclusão e sucesso dos alunos matriculados em escolas ou sistemas específicos.	• Depende do acompanhamento individualizado ("coorte real") dos alunos nas escolas ou sistemas – informação que inexiste em muitos sistemas. A menos que exista um sistema de dados abrangente e exaustivo, alunos que mudam de escola muitas vezes se perdem ou não são registrados devidamente.
		Proporção da população na idade X que concluiu [ou não concluiu] o nível escolar X (com base em pesquisas domiciliares, relatadas por indivíduos)	• Fornece uma indicação simples da escala de abandono escolar - a porcentagem de alunos que deixam o sistema antes de completar o percurso educacional esperado.	• Não fornece informações sobre as qualificações obtidas ou os prováveis resultados de aprendizagem alcançados pelos alunos que "completaram" os estudos.
		Proporção da população na idade X que *concluiu com sucesso* o nível escolar X (com base em pesquisas domiciliares, relatadas por indivíduos)	• Fornece um indicador da taxa de sucesso acadêmico - a proporção de indivíduos que atingem um padrão educacional reconhecido - geralmente medido por avaliações escolares ou externas (como o ENEM no Brasil).	• A interpretação do indicador dependerá da definição de "sucesso" e da validade da referência relevante (por exemplo, os exames externos são uma medida confiável dos resultados pretendidos de aprendizagem?).

Anexo Tabela 2.A.2. Indicadores de nível 2

Todos os indicadores aqui incluídos são *teoricamente* relevantes para todos os níveis de educação básica e escolas de todos os tipos de governança

Insumo e variáveis do processo		Sob uma perspectiva teórica, por que esta variável é importante?	Indicadores comumente utilizados na medição da variável	Pontos fortes do indicador	Pontos fracos do indicador
Alunos	**Origem socioeconômica dos alunos**	Pesquisas de muitos países da OCDE tendem a mostrar uma correlação negativa entre a origem socioeconômica dos alunos e os resultados de aprendizado que eles alcançam na escola: alunos de origem mais pobre alcançam resultados piores. Este padrão está ligado a um conjunto complexo de fatores, incluindo o capital cultural ao qual os estudantes têm acesso em casa, o que tende a estar intimamente correlacionado com o status socioeconômico dos pais. A análise entre países realizada em sucessivas etapas do PISA demonstrou que o impacto do status socioeconômico como determinante dos resultados de aprendizagem varia entre os sistemas escolares, sugerindo que a ligação entre o status socioeconômico e o desempenho educacional pode ser quebrada. A forma como a educação é organizada e ministrada afeta a capacidade das escolas de elevar os resultados de aprendizagem dos alunos de origem mais desfavorecida - de certa forma "compensando" os desafios da origem dos estudantes. Evidências de países da OCDE sugerem que educação de alta qualidade e cuidados na primeira infância, que evitem uma forte segregação social no sistema escolar e direcionem recursos para escolas e alunos com os mais altos níveis de desvantagem socioeconômica, estão entre os métodos mais eficazes para limitar o impacto do contexto socioeconômico nos resultados da aprendizagem. Da perspectiva da elaboração e avaliação de políticas, é importante compreender o perfil socioeconômico da população estudantil atendida por escolas ou redes escolares específicas, a fim de obter um quadro dos desafios que estes enfrentam e a influência desses desafios nos resultados observados (cobertura, resultados de aprendizagem, progressão e conclusão).	Proporção de alunos matriculados na escola X ou na rede escolar X de origem desfavorecida (*a definição precisa de "desvantagem" varia, mas pode incluir fatores como renda familiar, ocupação dos pais, etnia ou bairro de origem*)	• Captura o perfil socioeconômico dos estudantes realmente matriculados em escolas individuais e redes escolares.	• Os critérios para definir desvantagens (limites de renda, etnia, etc.) podem ser passíveis de contestação. • A desagregação da população estudantil aumenta a complexidade do conjunto de dados.
			Situação socioeconômica da localidade, área de influência ou município onde se localiza a escola X (*com base nas características populacionais ou localização*)	• Há geralmente uma correlação entre o perfil socioeconômico local e o perfil de admissão dos alunos nas escolas locais. • Indicador comparativamente simples, com número limitado de dados(apenas referente aos locais).	• Não mede diretamente o status socioeconômico do corpo estudantil realmente matriculado. • Não capta variações no perfil socioeconômico do corpo estudantil entre escolas de um mesmo local.

	Suporte financeiro para alunos e famílias	O impacto do suporte financeiro aos alunos e suas famílias sobre a progressão e os resultados educacionais tem sido estudado internacionalmente e de perto nos campos da a) educação superior e b) educação e cuidados na primeira infância. Programas dedicados ao apoio financeiro para alunos em idade escolar e suas famílias (em oposição aos benefícios familiares gerais) são comparativamente pouco frequentes nos países da OCDE. Como resultado, parece haver comparativamente poucos estudos focados especificamente na relação entre o suporte financeiro e os resultados escolares. No Brasil, além de combater a pobreza, um objetivo explícito do programa Bolsa Família tem sido o de melhorar a frequência escolar. Pesquisas sugerem que o programa tem um forte impacto na frequência escolar, mas que não há evidências de um impacto direto nos resultados de aprendizagem. Saber se os alunos carentes recebem ou não suporte financeiro proporciona outro elemento contextual para informar a análise dos resultados educacionais observados.	Proporção de alunos na escola X / rede escolar X em relação a recebedores de suporte financeiro público	• Os indicadores baseados na proporção de receptores de benefícios fornecem um indicador alternativo ou complementar de desvantagem socioeconômica.	• Tais indicadores podem não trazer informações explicativas adicionais se outros indicadores socioeconômicos forem utilizados.
			Proporção de alunos que tem direito nominalmente ao suporte financeiro e que efetivamente recebem esse apoio	• Fornece uma indicação do alcance efetivo de uma política pública destinada a dar suporte aos resultados educacionais.	• Tais indicadores são mais relevantes para a avaliação da política pública de suporte financeiro em questão, do que para diagnosticar problemas no sistema educacional mais amplo.
	Suporte e orientação não financeira recebida pelos alunos	A evidência internacional, de países desenvolvidos e em desenvolvimento, tem destacado o valor da orientação, aconselhamento e tutoria apropriados aos alunos para progredirem com sucesso na escola. Este é particularmente o caso de alunos de origens mais desfavorecidas (ver acima), que podem carecer de insumos relevantes dos pais e responsáveis, recebidos por outros estudantes. O conhecimento sobre o nível de orientação, aconselhamento e tutoria existente nas escolas/redes escolares, particularmente aquele destinado a alunos desfavorecidos, pode ajudar a obter uma imagem do ambiente de aprendizagem no qual os alunos estão se desenvolvendo, com "níveis" mais elevados de orientação, aconselhamento e tutoria (não obstante as limitações de mensuração) terão presumivelmente uma influência positiva nos resultados educacionais. Muitas vezes, a natureza informal da orientação, aconselhamento e tutoria torna essas atividades difíceis de se mensurar.	Informações relatadas pela escola sobre a proporção de alunos que receberam orientação, aconselhamento ou tutoria personalizada	• Se houver sistemas de informação confiáveis, as informações relatadas pela escola podem ser mais abrangentes.	• Dados são raramente coletados. Mesmo se coletados, é improvável que os dados vão além das estruturas formais em vigor, sem fornecer indicação de qualidade
			Informações relatadas pelos alunos sobre se eles receberam ou não orientação, aconselhamento ou tutoria personalizada	• Avaliação direta dos beneficiários das ações. Informações qualitativas podem ser obtidas	• Informações autoavaliadas (por exemplo, em questionários de origem nos testes) podem não ser precisas.

	Transporte escolar	A acessibilidade física das escolas desempenha naturalmente um papel crucial na cobertura alcançada pelos sistemas educacionais e, em última análise, nos resultados de aprendizagem alcançados pela população. Embora o ensino à distância seja utilizado em alguns países para crianças nas regiões mais remotas, como regra geral, os alunos precisam chegar à escola. Em muitos países, uma grande proporção de estudantes vai à escola a pé ou de bicicleta, sozinhos ou acompanhados, ou pegam o transporte público regular. Quando tais opções não estão disponíveis, e presumindo-se que não é possível nem desejável que os alunos sejam conduzidos à escola individualmente pelos pais, outras opções de transporte coletivo dedicado são necessárias. Isto pode englobar ônibus escolares ou outras formas de transporte organizado, dependendo da região. A ausência de tal transporte coletivo dedicado pode atuar como uma grande barreira para os alunos se matricularem na escola e, portanto, para o desempenho do sistema escolar.	Proporção de alunos que precisam e têm direito ao transporte escolar que efetivamente recebem esse apoio	• Indica o alcance efetivo de uma política pública elaborada para dar suporte aos resultados educacionais.	• Tais indicadores podem ser considerados mais relevantes para a avaliação da própria política de transporte escolar, em vez de diagnosticar problemas no sistema educacional mais amplo.
Funcionários (Professores e líderes escolares)	**A qualidade dos professores / ensino**	As pesquisas sobre os fatores que afetam o aprendizado dos alunos na escola geralmente enfatizam o papel crucial dos professores e as atividades em sala de aula que eles controlam. Os professores estão na "linha de frente" no processo educacional, mas operam dentro de uma estrutura influenciada pela escola (administração, infraestrutura, etc.) e políticas educacionais mais amplas (currículo, níveis de remuneração, etc.). As características profissionais dos professores (tais como sua formação inicial, motivação e capacitação profissional contínua) influenciam suas práticas pedagógicas, que são, por sua vez, consideradas pelas ciências educacionais que buscam prever o desempenho e a motivação dos alunos (por exemplo, ativação cognitiva, clareza de instrução e controle em sala de aula). O impacto da capacitação inicial e profissional continuada sobre o conhecimento e a capacidade dos professores de ensinar os alunos (de diferentes origens) de forma eficaz será influenciado pela qualidade da mesma, bem como pelas características individuais dos professores envolvidos (sendo que para obter melhores resultados é necessária uma capacitação de alta qualidade e professores talentosos e motivados). A capacidade dos professores de traduzir suas habilidades e conhecimentos de ensino em um ensino eficaz também será influenciada pelo ambiente escolar (incluindo a proporção professor-aluno).	Proporção de professores com qualificação inicial definida (por exemplo, graduação em ensino superior, graduação na disciplina que ensinam, no caso de professores do ensino secundário, ou fundamental 2 e ensino médio)	• Fornece um indicador básico da preparação educacional dos professores.	• Pode ser difícil definir quais qualificações são "adequadas". • A qualidade da formação dos professores varia, mas é difícil de ser medida.
			Proporção de professores que participam de capacitação professional continuada – CPD (relatado pelas escolas ou pesquisas sobre professores)	• Indica a dedicação ao treinamento.	• Normalmente é muito difícil avaliar a qualidade e a relevância do CPD
			Proporção professor-aluno	• Indicador valioso para medir a capacidade dos professores de dedicar tempo aos alunos	• É um desafio definir o número máximo de alunos "aceitável" nas turmas, pois as evidências são mistas.

				individualmente (e empregar suas habilidades de ensino).	• A utilização de "professores assistentes" pode complicar o cálculo da relação professor-aluno.
	Líderes escolares	Uma série de pesquisas internacionais tem demonstrado o papel de uma liderança escolar eficaz (ter bons diretores) no apoio à realização dos alunos, particularmente nas escolas que atendem alunos desfavorecidos. Uma importante análise de impacto no Reino Unido, por exemplo, demonstrou impactos positivos no desempenho dos alunos decorrentes dos valores e estratégias educacionais adotados pelos líderes escolares, em combinação com incentivos políticos nacionais. Embora este estudo e outros ilustrem a importância da boa liderança nas escolas e recomendem treinamento e orientação específicos, é um desafio promover a "boa liderança" através de iniciativas políticas. De modo geral, o trabalho realizado neste campo tem se baseado em pesquisas altamente específicas dos líderes escolares e em pesquisas qualitativas exaustivas da força de trabalho. É praticamente impossível obter uma imagem da liderança escolar existente em uma escola em particular através de um indicador simples.	Indicadores relacionados aos valores e estratégias dos líderes escolares coletados através de pesquisas qualitativas	• Tais indicadores podem dar algumas indicações da provável eficácia dos diretores de escolas.	• As características que fazem um "bom" líder escolar são contestáveis e difíceis de mensurar através de pesquisas. • A coleta de dados é necessariamente trabalhosa. • Os resultados são geralmente baseados em pesquisas de autoavaliação com suas limitações habituais.
Ambiente escolar	**Elaboração curricular e de avaliação**	Os currículos ou diretrizes curriculares especificam – em diferentes níveis de detalhe – os resultados de aprendizado que se espera que os alunos adquiram em diferentes estágios de seu percurso educacional e, pelo menos em certa medida, os métodos de aprendizado que serão usados para permitir que os alunos adquiram esses resultados de aprendizado. Os currículos podem ser desenvolvidos inteiramente por professores individuais, por escolas ou, no caso de currículos nacionais, por autoridades centrais, embora na prática sejam geralmente o produto dos três níveis (professor, escola, autoridades externas). A análise curricular pode examinar a relevância do currículo pretendido e/ou comparar o currículo pretendido com o que é realmente entregue nas salas de aula. A análise curricular também pode considerar a relevância das técnicas de aprendizagem utilizadas. Os órgãos de inspeção escolar frequentemente usam indicadores qualitativos para orientar sua avaliação da qualidade da concepção e implementação dos currículos em escolas individuais. É difícil avaliar os currículos e o ensino através de qualquer método que não seja a observação qualitativa no local, utilizando o julgamento de especialistas. Houve tentativas de utilizar pesquisas para coletar informações sobre aspectos do desenvolvimento curricular e da prática de ensino, tais como a pesquisa TALIS da OCDE sobre professores.	Informações sobre elaboração e implementação de currículo e práticas de ensino coletadas através de pesquisas qualitativas	• Tais indicadores podem fornecer informações sobre abordagens de ensino e opiniões dos professores sobre a concepção de currículo e o ensino.	• Os indicadores de elaboração e ensino do currículo são mais eficazes quando usados em conjunto com revisões extensivas feitas no local. • Os resultados das pesquisas com professores relacionadas ao currículo e ao ensino podem conter vieses, por serem autoavaliados e por falta de compreensão compartilhada de conceitos relevantes.

	Nível e alocação de recursos nas escolas	Recursos adequados são cruciais para proporcionar oportunidades de aprendizagem de alta qualidade aos alunos, mas os recursos só se traduzem em melhores resultados de aprendizagem se utilizados de forma eficiente. Evidências de pesquisa geralmente mostram uma baixa relação entre a quantidade total de recursos educacionais e o desempenho dos alunos. A qualidade dos gastos é mais relacionada a fortes variações de desempenho entre escolas ou sistemas, particularmente em países industrializados, onde os recursos básicos tendem a ser garantidos. As evidências do PISA sugerem que sistemas que remuneram melhor os professores (ou seja, salários mais altos dos professores em relação à renda nacional) tendem a alcançar melhores resultados de aprendizagem. Além disso, os sistemas de alto desempenho tendem a alocar recursos de forma mais equitativa entre as escolas socioeconômicas favorecidas e desfavorecidas. A análise nos Estados Unidos sugere que despender recursos de maneira que venham a reduzir o tamanho das turmas para crianças pequenas e aquelas com maiores necessidades acadêmicas, e para melhorar a qualidade dos professores, tem fortes compensações para os resultados educacionais. Entretanto, a mesma pesquisa argumenta que o aumento do financiamento escolar é mais eficaz quando este faz parte de esforços maiores para melhorar o ensino e a aprendizagem.	Gastos públicos médios [por nível de escolaridade] por aluno matriculado em tempo integral equivalente para todos os serviços ou desagregados por pessoal, custos operacionais e investimento de capital [a média para o sistema escolar]	Fornece um indicador prontamente acessível do nível de investimento em educação.	• A média esconde a variação entre as escolas. • Os dados desagregados sobre custos de pessoal, custos operacionais e gastos de capital nem sempre são coletados de forma consistente.
			Gastos públicos por aluno matriculado em tempo integral equivalente para todos os serviços ou desagregados por pessoal, custos operacionais e investimento de capital [dados para escolas individuais].	Fornece um quadro mais detalhado da distribuição de recursos financeiros no sistema escolar.	• Trabalhar com dados no nível das escolas aumenta a complexidade do conjunto de dados. • Os dados precisam ser interpretados em conjunto com outros fatores contextuais que possam justificar a variação do investimento entre escolas. • Os dados desagregados sobre custos de pessoal, custos operacionais e gastos de capital nem sempre são coletados de forma consistente.
	Infraestrutura escolar	Pesquisas de diferentes países demonstram haver relação entre a qualidade da infraestrutura em que a educação se desenvolve (prédios escolares, infraestrutura de TI e espaço recreativo) e os resultados de aprendizagem alcançados pelos alunos. Embora seja amplamente aceito que a qualidade do ensino e dos professores é fundamental para a aprendizagem, evidências de países desenvolvidos e em desenvolvimento tendem a confirmar a hipótese de que as instalações educacionais de boa qualidade são um fator importante para proporcionar uma educação eficaz. Enquanto a pesquisa nos países em desenvolvimento tem se concentrado no impacto de prover uma infraestrutura educacional básica de boa qualidade (espaço	Classificação padronizada da qualidade da infraestrutura escolar	• Pode fornecer informações comparáveis e confiáveis sobre o nível de infraestrutura em escolas ou redes escolares específicas.	• Depende da existência de uma estrutura de avaliação. • A coleta de informações depende de inspeções demoradas no local ou de autoavaliações detalhadas das escolas.

		adequado para salas de aula, instalações sanitárias etc.), o trabalho nos Estados Unidos e em outros países da OCDE tem examinado uma ampla gama de fatores relacionados ao ambiente físico de aprendizagem, incluindo aspectos detalhados do design da sala de aula. As pesquisas sobre o impacto da tecnologia nos resultados educacionais sugerem que a tecnologia da informação e comunicação (TIC) pode ter um impacto positivo nos resultados de aprendizagem dos estudantes, mas somente se bem utilizada. O simples fornecimento de equipamentos de TIC às escolas, sem uma estratégia clara para seu uso e a capacitação do pessoal, não melhora o aprendizado e pode até ser contraproducente.	Medidas de espaço em sala de aula ou outras instalações físicas por aluno em tempo integral	• Pode fornecer um indicador quantificável das instalações básicas.	• Tais indicadores quantitativos são adequados apenas para a infraestrutura mais básica e raramente são capazes de captar a qualidade das instalações disponíveis.
			Indicadores quantitativos de instalações de TIC (por exemplo, conexão de banda larga ou número de computadores para cada 10 alunos)	• Pode fornecer um indicador quantificável das instalações básicas..	• Tais indicadores não podem captar se e como as instalações de TIC são utilizadas, que é o que conta para o impacto no aprendizado.

Referências

AFROSAI-E (2016), *Performance Audit Handbook*, https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2019/07/AFROSAI-E-Performance-Audit-Handbook-2016.pdf. [30]

CENAPRED (n.d.), *CENAPRED website (Centro Nacional de Prevención de Desastres)*, http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/ (acesso em 13 de maio 2020). [34]

Center for Security Studies, ETH Zurich (2011), *Using Scenarios to Assess Risks: Examining Trends in the Public Sector*, https://www.files.ethz.ch/isn/164303/Focal-Report-5-Scenarios-to-Assess-Risks.pdf. [27]

ETS/OCDE (2019), *PISA 2021 Context Questionnaires Framework*, https://www.oecd.org/pisa/publications/ (acesso em 13 de maio 2020). [21]

European Court of Auditors (2017), *Performance Audit Manual*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_EN.PDF. [20]

EUROSAI (2018), *Overview of External Audit Systems in Local Governments*, http://www.eurosaiop.org/docs/upload/documents/TFMA_Overview_external_audit_systems_2018_1555656170.pdf. [32]

EUROSAI (2014), *EUROSAI Innovations: Volume II*, https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Eurosai-Innovations-II_en.pdf. [31]

Government of Brazil (2014), *Lei No.13005 - Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) (Law No.13005 - Approves the National Education Plan (PNE))*, http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm (acesso em 4 de setembro 2018). [14]

IEC/ISO (2009), *31010:2009 Risk management, Risk Assessment Techniques*, https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iec:31010:ed-1:en. [7]

INEP (2019), *Censo Escolar*, http://inep.gov.br/censo-escolar (acesso em 9 de julho 2019). [17]

INEP (2019), *Sinopse Estatística da Educação Básica - 2018*, http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica (acesso em 15 de junho 2020). [16]

INEP (2019), *Testes e Questionários - SAEB*, SAEB, http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/instrumentos-de-avaliacao (acesso em 29 de outubro 2019). [23]

INEP (2018), *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Brasília, http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034 (acesso em 24 de abril 2019). [18]

INTOSAI (2019), *GUID-9000 Cooperative audits between SAIs*, https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9000-Cooperative-Audits-between-SAIs.pdf. [1]

INTOSAI (2019), *ISSAI 3000, Performance Audit Standard*, https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/. [4]

INTOSAI (2016), *GUID - 3920 - The Performance Auditing Process*, https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3920-The-Performance-Auditing-Process.pdf. [2]

INTOSAI (2016), *GUID 3910, Central Concepts for performance Auditing*, https://www.issai.org/pronouncements/guid-3910-central-concepts-for-performance-auditing/. [19]

INTOSAI (2016), *ISSAI 130 Code of Ethics*, https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics/. [9]

ISO (2018), *3100, Risk management Guidelines*, https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en. [6]

Kabir, S. (2017), "An overview of fault tree analysis and its application in model based dependability analysis", *Expert Systems with Applications*, Vol. 77, pp. 114-135, http://dx.doi.org/10.1016/j.eswa.2017.01.058. [29]

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Working with scenarios, risk assessment and capabilities*, https://www.preventionweb.net/files/26422_guidancemethodologynationalsafetyan.pdf. [28]

OCDE (2019), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en. [12]

OCDE (2019), *Results from PISA 2018 - Brazil*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf (acesso em 27 de janeiro 2020). [15]

OCDE (2018), *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en. [25]

OCDE (2018), *The Future of Education and Skills: Education 2030*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf (acesso em 24 de setembro 2018). [11]

OCDE (2018), *Using Risk Assessment in Multi-years Performance Audit Planning*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/using-risk-assessment.pdf. [5]

OCDE (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en. [3]

OCDE (2015), *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264226159-en. [24]

OCDE (2013), *OECD Reviews of Risk Management Policies: Mexico 2013: Review of the Mexican National Civil Protection System*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264192294-en. [33]

OCDE/UCLG (2019), *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles*, OCDE, Paris, http://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf (acesso em 15 de junho 2020). [13]

Office of the Auditor General of Canada (2019), *Selection of Performance Audit Topics*, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/methodology/performance-audit/manual/1510.shtm (acesso em 24 de julho 2020). [10]

Onderwijsinspectie (2019), *Het referentiekader voor onderwijskwaliteit (OK)*, Flemish Government - Education Inspectorate, https://www.onderwijsinspectie.be/nl/het-referentiekader-voor-onderwijskwaliteit-ok (acesso em 29 de outubro 2019). [22]

Put, V. and R. Turksema (2011), *Selection of topics*, Performance Auditing, Edward Elgar Publishing Limited. [8]

Schumann, A. (2016), "Using Outcome Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2016/2, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5jm5cgr8j532-en. [26]

Notas

[1] Dados de 2016 mostram que, dos 33 países membros e parceiros para os quais existem dados disponíveis, os gastos públicos como proporção do PIB no ensino primário e secundário são os mesmos ou superiores apenas na Noruega, Bélgica e Islândia. (OCDE, 2019[12]).

[2] Educação básica no Brasil refere-se a todas as formas de educação escolar, desde a pré-escola até o último ano do ensino médio. São três etapas: pré-escola ou educação infantil, ensino fundamental – que combina a educação primária (fundamental 1) e os primeiros anos da educação secundária (fundamental 2) e o ensino médio.

[3] Para a educação básica, o governo federal financia programas específicos e oferece uma contribuição ao fundo de redistribuição do FUNDEB em cada estado e ao DF (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica*). Isto é no total equivalente a cerca de 10% de todos os gastos com educação básica no Brasil, mas a proporção varia consideravelmente por estado.

[4] O 5º e o 9º ano do ensino fundamental e o último ano do ensino médio.

3 Integrando a dimensão de governança multinível na auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil

Este capítulo descreve como os tribunais de contas federais, estaduais e municipais no Brasil podem desenvolver um referencial de avaliação de governança multinível para a auditoria de políticas públicas descentralizadas. O capítulo inicia-se com a apresentação de um modelo em quatro etapas que detalha as ações concretas que os tribunais de contas devem seguir a fim de desenvolver um referencial aplicável a setores específicos de políticas. Em seguida, apresenta um referencial genérico de avaliação de governança multinível desenvolvida pela OCDE para o Brasil que pode ser aplicado como guia no desenvolvimento de referenciais específicos para certos setores governamentais. O capítulo prevê, então, indicadores de maturidade relacionados às principais dimensões do sistema de governança multinível que devem ser avaliados durante uma auditoria. Por último, examina como o modelo genérico de quatro etapas poderia ser aplicado ao setor de educação no Brasil.

Introdução

A forma como a governança multinível está estruturada – e seu nível de eficiência – afetará o projeto, a implementação e os resultados das políticas públicas que impactem níveis subnacionais. Uma governança multinível eficaz pode facilitar a boa administração e coordenação de políticas públicas descentralizadas e gerar economias substanciais. Portanto, é importante ter uma visão geral clara das capacidades e recursos em cada nível, alocar responsabilidades da maneira mais eficaz possível e desenvolver mecanismos de coordenação entre e em cada nível de governo. A governança multinível é ainda mais importante no contexto dos países federais, onde a soberania é compartilhada entre governo federal, estados e municípios (ver Capítulo 1).

O Brasil tem uma complexa arquitetura institucional e financeira multinível. Esta complexidade tem implicações para o desempenho geral do sistema descentralizado, uma vez que implica em uma série de desafios para uma governança multinível eficaz. Para alcançar os resultados políticos desejados, é necessário levar em consideração os vínculos e as relações entre os regulamentos e estruturas federais e as decisões municipais, além dos atores estatais e não estatais envolvidos na elaboração e implementação de políticas sociais.

Ao realizar auditorias, é importante ter conhecimento do sistema no qual as políticas públicas operam. No caso de políticas descentralizadas, a análise da dimensão de governança multinível é particularmente crucial. Uma avaliação da governança multinível permite uma melhor compreensão dos mecanismos e ferramentas existentes em vigor, e que potencialmente têm um impacto na eficiência e eficácia da execução das políticas.

Um referencial de avaliação da governança multinível

A fim de melhor avaliar a eficácia e eficiência das políticas descentralizadas, os auditores poderiam integrar dimensões de governança multinível no processo de auditoria, após a seleção do tópico da auditoria e uma venha tenha sido revelada a relevância da governança multinível de tal tópico (ver Capítulos 2 e 4).

Para este fim, a OCDE propõe a definição de indicadores de maturidade que permitam e facilitem a identificação de:

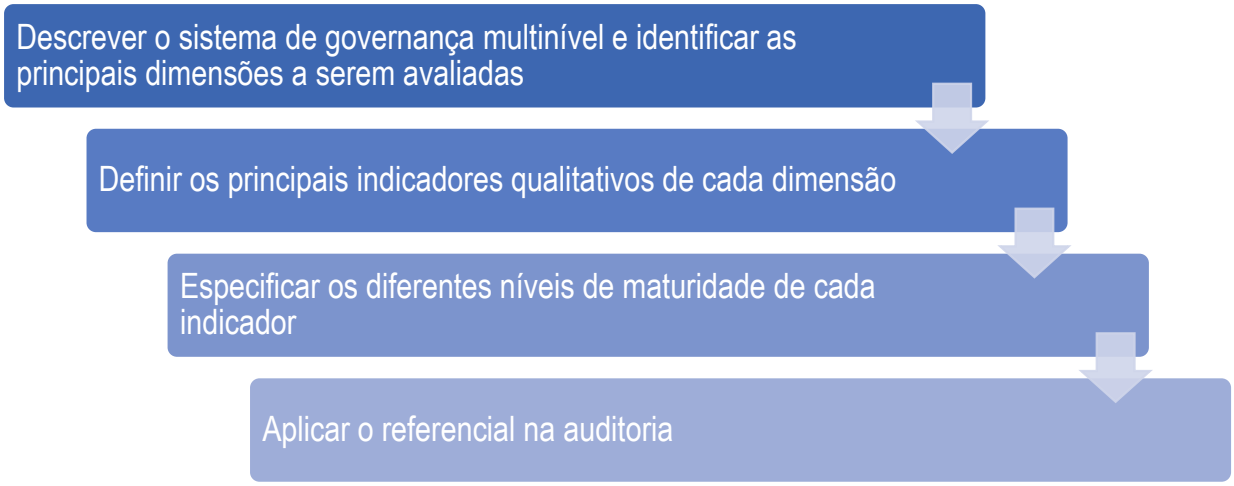
- elementos-chave que devem ser analisados em profundidade durante a auditoria, incluindo uma breve explicação de sua relevância
- a unidade de análise
- o nível de maturidade para cada um desses elementos
- as fontes de informação que poderiam ser utilizadas para avaliar o nível de maturidade.

A OCDE desenvolveu um modelo específico para os indicadores de maturidade. Como será mencionado abaixo, os indicadores para orientar a auditoria devem ser definidos durante o exercício de pré-auditoria.

Principais etapas no desenvolvimento de um referencial para áreas de políticas específicas

O desenvolvimento de um referencial de avaliação se desdobra em várias etapas (ver Figura 3.1). Para maximizar sua utilidade, as entidades de auditoria colaboradoras são encorajadas a elaborar um referencial para cada área de política que será auditada. Para facilitar este trabalho, a OCDE desenvolveu um referencial de avaliação genérico, baseado em uma descrição geral da estrutura de governança multinível brasileira. Este referencial genérico identifica indicadores de maturidade que poderiam ser integrados na auditoria de políticas públicas de setores específicos.

Figura 3.1. Etapas chave no desenvolvimento de um referencial de avaliação de governança multinível para políticas públicas de setores específicos



1. Descrever o sistema de governança multinível de um setor de políticas públicas e identificar as principais dimensões que devem ser avaliadas durante a auditoria

Para desenvolver um referencial de avaliação para a auditoria da governança multinível em uma área pré-selecionada, é importante descrever em termos gerais como o sistema de governança multinível funciona nesta área específica. Esta descrição pode permitir aos auditores identificar os principais desafios de governança multinível enfrentados por todos os níveis de governo.

O objetivo desta etapa não é realizar uma análise completa e profunda da governança multinível, mas sim obter uma compreensão abrangente de como a área a ser auditada funciona em um contexto descentralizado.

Para os recursos, as instituições de auditoria podem:

- Usar como referência a publicação "*Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-makers*", que detalha 10 diretrizes para uma descentralização eficaz (OCDE, 2019[1]), e a *Effective Public Investment across Levels of Government*, que apresenta 12 princípios para melhorar a governança multinível dos investimentos públicos (OCDE, 2019[2]). Ambos os documentos incluem indicadores de auto avaliação para ajudar os formuladores de políticas a identificar as questões-chave nas quais devem se concentrar. Os documentos também incluem as boas práticas dos países da OCDE.
- Estabelecer um grupo de trabalho que inclua representantes dos tribunais de contas federais, estaduais e municipais com experiência e conhecimento na área a ser auditada. Este grupo de trabalho pode discutir em detalhes como as políticas públicas daquele setor funcionam e os principais desafios com relação à governança multinível.
- Organizar discussões com especialistas sobre os assuntos a serem auditados. Essas discussões devem se concentrar em i) entender como funcionam as políticas públicas, e ii) identificar as principais questões de auditoria.
- Rever auditorias anteriores realizadas na área em questão, bem como toda literatura relevante, para informar a descrição e identificação de questões-chave

Ao direcionar a auditoria para um estado ou município específico, é importante aprofundar o foco naqueles governos estaduais ou municipais específicos. Ao examinar a situação de determinados estados ou municípios através de comparações nacionais e internacionais, os auditores serão capazes de identificar os principais desafios relativos à governança multinível.

Uma vez elaborado uma descrição geral do sistema de governança multinível, as instituições de auditoria devem identificar os elementos do sistema de governança multinível que parecem ser mais cruciais para a execução eficiente e eficaz da política pública. O objetivo é selecionar as principais questões e desafios do sistema de governança multinível que merecem uma avaliação mais profunda durante a auditoria; os recursos listados acima podem auxiliar no processo para levar a um consenso. Ao aplicar o referencial de avaliação durante a própria auditoria, podem surgir diferentes elementos que não foram incluídos nesta primeira etapa. Neste caso, o referencial de avaliação precisará ser revisado.

Quadro 3.1. Dez diretrizes para que a descentralização funcione

A OCDE desenvolveu dez diretrizes para implementar a descentralização, que se aplicam tanto aos países federais como aos países unitários. As diretrizes vão além de meras recomendações: abrangem questões-chave da descentralização, com o objetivo de ajudar os formuladores de políticas públicas a implementar reformas. O relatório "*Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*" detalha ainda mais a lógica para cada diretriz, oferece orientação prática, identifica armadilhas a evitar, destaca boas práticas e inclui uma lista de verificação para ação. As dez diretrizes estão resumidas abaixo.

1. Esclarecer as responsabilidades atribuídas aos diferentes níveis de governo:
    - A forma como as responsabilidades são compartilhadas deve ser explícita, mutuamente compreendida e clara para todos os atores. A clareza não significa que responsabilidades compartilhadas devam ser evitadas, pois isto seria, por definição, impossível. Igualmente importante é a clareza nas diferentes funções atribuídas nas áreas de políticas – financiamento, regulamentação, implementação e monitoramento.
    - Uma atribuição clara é crítica para a responsabilização, monitoramento e eficácia das políticas de investimento e prestação de serviços. Quanto mais uma área de responsabilidade é compartilhada entre diferentes níveis governamentais, maior clareza é necessária para reduzir duplicações e sobreposições.
    - Como os sistemas de governança multinível estão em constante evolução, uma revisão periódica das atribuições jurisdicionais deve ser feita para garantir flexibilidade no sistema.
2. Garantir que todas as responsabilidades recebam fundos suficientes:
    - O acesso ao financiamento deve ser consistente com as responsabilidades funcionais. A divisão das responsabilidades financeiras deve assegurar que não haja atribuições ou mandatos sem recursos suficientes.
    - As fórmulas para determinar as transferências, subsídios e recursos do governo federal para os níveis subnacionais devem ser transparentes e não discricionárias.
3. Reforçar a autonomia fiscal subnacional para aumentar a responsabilidade:
    - Os governos subnacionais devem ter um certo grau de autonomia na elaboração e entrega de suas responsabilidades de serviço público, dentro dos limites estabelecidos pelas regulamentações normativas (tais como padrões mínimos de serviço).
    - Os governos subnacionais precisam de receitas de fontes próprias – além de subsídios e receitas fiscais compartilhadas – e precisam poder desenvolver outras fontes para ter uma cesta equilibrada de receitas.

4. Dar suporte ao desenvolvimento da capacidade subnacional:
    - O governo central/federal deve avaliar regularmente os desafios de capacidade nas diferentes regiões. As políticas para fortalecer as capacidades devem ser adaptadas às necessidades, as quais podem geograficamente. Os governos devem procurar reforçar as capacidades dos servidores e instituições públicas a partir de uma abordagem sistêmica, em vez de adotar um enfoque restrito de assistência técnica.
    - O treinamento de pessoal em princípios básicos de gestão financeira pública local deve ser desenvolvido. Aos funcionários públicos deve ser assegurada processo de contratação aberto e competitivo, e a promoção deve ser baseada no mérito.
    - Agências públicas especiais acessíveis a múltiplas jurisdições, sobretudo em áreas de especialização necessária, devem ser encorajadas (por exemplo, agências de desenvolvimento regional, unidades de parceria público-privada).
5. Desenvolver mecanismos adequados de coordenação entre os níveis de governo:
    - Como a maioria das responsabilidades é compartilhada, é crucial estabelecer mecanismos de governança para administrar responsabilidades conjuntas. A criação de uma cultura de cooperação e comunicação regular é essencial para uma governança eficaz em vários níveis e para sucesso a longo prazo. Ferramentas de coordenação vertical incluem, por exemplo, plataformas de diálogo, conselhos fiscais, comissões e conselhos consultivos intergovernamentais, e arranjos contratuais.
    - É importante evitar a multiplicação de mecanismos de coordenação que não tenham um claro papel no processo de tomada de decisão.
6. Apoiar a cooperação interjurisdicional:
    - A coordenação horizontal pode ser realizada a partir de subsídios específicos e da promoção da cooperação intermunicipal e inter-regional. A governança metropolitana também deve ser promovida. O sistema jurídico em nível nacional deve permitir tais ferramentas.
    - As parcerias rurais-urbanas devem ser promovidas como uma forma de colaboração interjurisdicional para aumentar o crescimento inclusivo, que pode trazer múltiplos benefícios, como a expansão das economias de aglomeração, para superar falhas de coordenação e reforçar a capacidade.
7. Fortalecer a governança inovadora e experimental, e promover o engajamento dos cidadãos:
    - Cidadãos devem se fortalecera partir do acesso à informação. Deve ser assegurado que os conselhos locais eleitos tenham a propriedade e o controle das iniciativas de participação e engajamento dos cidadãos.
    - Orçamento participativo tem potencial de fortalecer uma governança inclusiva.
8. Permitir e aproveitar ao máximo os acordos de descentralização assimétrica:
    - A descentralização assimétrica deve ter o suporte de mecanismos eficazes de coordenação vertical e horizontal, e precisa ser acompanhada por um sistema eficaz de equalização.
    - Uma abordagem de descentralização assimétrica deve basear-se no diálogo, transparência e acordos entre todas as principais partes interessadas, e fazer parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento territorial.
    - A forma como as responsabilidades assimétricas são atribuídas deve ser explícita, mutuamente compreendida e clara para todos os atores. Na medida do possível, a participação em um arranjo assimétrico deve permanecer voluntária.

9. Melhorar consistentemente a transparência, coleta de dados e fortalecer o monitoramento do desempenho:
    - Os governos nacionais devem desenvolver sistemas de monitoramento de desempenho para acompanhar a descentralização e as políticas de desenvolvimento regional: estas devem não devem ser complexas, com um número razoável de requisitos/indicadores.
    - Os governos de nível central/federal devem monitorar o desempenho subnacional em áreas críticas de serviços com base em um conjunto mínimo de indicadores padronizados e dar feedback em tempo hábil, bem como fazer uma avaliação comparativa do desempenho interlocal na prestação de serviços.
    - Os governos subnacionais devem estar sujeitos a regulamentações e regras fiscais centrais/federais para garantir a disciplina fiscal e a sustentabilidade fiscal.
10. Fortalecer as políticas nacionais de desenvolvimento regional e os sistemas de equalização, e reduzir as disparidades territoriais:
    - O programa de equalização, especialmente as transferências condicionais, não deve ser visto como apartado do sistema fiscal. Os acordos de equalização devem ser cuidadosamente concebidos para promover os esforços fiscais e de desenvolvimento dos governos subnacionais. As políticas de equalização fiscal precisam, em particular, ser acompanhadas por políticas públicas de desenvolvimento regional para compensar os potenciais incentivos negativos de tais sistemas.

Fonte: (OCDE, 2019[3]).

Em suma, o principal resultado desta etapa deve ser um breve relatório ou documento preparado pelas instituições de auditoria durante o exercício de pré-auditoria. O relatório deve conter os insumos descritos acima, juntamente com a descrição dos principais desafios de governança multinível enfrentados por todos os níveis de governo. O relatório deve incluir como base (mas não se limitar a):

i. Uma visão geral da estrutura institucional na área ou setor da política pública.

ii. Como as responsabilidades são atribuídas e financiadas entre os níveis de governo, e a importância relativa dos governos subnacionais como atores na execução das políticas. Isto também implica analisar o grau de controle legislativo de cada nível de governo e o grau de poder de decisão.

iii. Os principais instrumentos e acordos de coordenação em vigor para o setor governamental específico.

iv. Identificação clara dos elementos-chave do sistema de governança multinível que serão avaliados mais detalhadamente durante a auditoria (por exemplo, atribuição de responsabilidades, coordenação vertical e horizontal, processos de capacitação, estrutura fiscal, engajamento dos participantes, avaliação e monitoramento, etc.)

Quadro 3.2. Recomendação da OCDE sobre Investimento Público Eficaz entre Níveis de Governo

Em 2014, o Comitê de Política de Desenvolvimento Regional da OCDE endossou a Recomendação sobre Investimento Público Eficaz entre Níveis de Governo. A Recomendação visa ajudar os países a avaliarem os pontos fortes e fracos de sua capacidade de governança de investimento público para o desenvolvimento regional em todos os níveis de governo. A Recomendação serve como guia no estabelecimento de prioridades para melhorar os mecanismos de coordenação e as capacidades dos governos subnacionais na gestão de investimento público.

A Recomendação estabelece 12 princípios, agrupados em três pilares de recomendações de políticas que representam três desafios sistemáticos para gerenciar eficientemente o investimento público, tanto em nível nacional quanto subnacional. Esses princípios não devem ser vistos isoladamente; eles oferecem uma abordagem pangovernamental que aborda os papéis dos diferentes níveis de governo na concepção e implementação de responsabilidade crítica e compartilhada. Todos os princípios são complementares e não há hierarquia entre eles.

Figura 3.2. Os 12 princípios da Recomendação da OCDE



Fonte: (OCDE, 2019[4]).

2. Definir indicadores-chave de maturidade para cada uma das dimensões

Como segunda etapa, os auditores devem verificar o nível de desenvolvimento de cada uma das dimensões-chave identificadas na etapa anterior, utilizando diferentes indicadores qualitativos de maturidade. Estes indicadores avaliam aspectos específicos e mensuráveis que os auditores devem considerar quando da avaliação do desempenho da governança multinível associada à política específica em avaliação. É crucial que os indicadores estejam claros e compreensíveis para todos os tribunais de contas envolvidos; que sejam consistentes e não se sobreponham; e capturem quaisquer características complementares do sistema de governança multinível.

Para cada indicador de maturidade, o referencial de avaliação deve especificar:

- *A unidade de análise* – Identificar se o indicador se destina ou não a captar uma questão na qual todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) estão envolvidos. Se a unidade de análise é o município, o indicador deve considerar elementos que podem ser controlados apenas pelo município.
- *A descrição e a lógica* – Esta categoria explica a importância da inclusão do indicador no referencial, incluindo uma descrição dos critérios para descrever os níveis de maturidade, suas principais características e sua relação com questões de governança multinível, usando linguagem clara, concreta e simples.
- *A fonte de informação* – O referencial também deve especificar todas as fontes de informação diferentes e complementares que devem ser utilizadas durante a avaliação. Esta lista não é exaustiva e pode ser alterada e adaptada durante o próprio processo de auditoria. As fontes de informação podem ser, mas não estão limitadas a, leis e regulamentos, trabalho de campo (por exemplo, na forma de entrevistas ou grupos focais com diferentes partes interessadas), auditorias anteriores, avaliações de políticas e programas conduzidos pelo responsável pela política ou por especialistas/acadêmicos, pesquisas qualitativas e contas financeiras.
- *Pergunta-diagnóstico* – A questão principal que permite avaliar o grau de maturidade para cada indicador (ver próxima etapa). Permite ilustrar de maneira clara o fator principal que o indicador pretende captar.

Tabela 3.1. Exemplo de indicador de maturidade de referencial de avaliação

Dimensão 1: Atribuições de responsabilidades
Critério: Definição clara das responsabilidades em todos os níveis de governos
Unidade de Análise: Todos os níveis de governo
Descrição dos critérios (lógica): A divisão clara e transparente entre poderes implica que as responsabilidades dos vários níveis de governo devem ser detalhadamente significativas em estruturas legais e regulatórias, e/ou acordos intergovernamentais, entre outros. Quanto mais uma área de responsabilidade for compartilhada entre diferentes níveis de governo, maior será a clareza necessária para reduzir duplicações e sobreposições, particularmente em contextos federativos
Fonte de informação: leis, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais)
Pergunta diagnóstico: Em que medida as leis/regulamentos especificam de forma clara as responsabilidades dos diferentes níveis de governo?

3. Especificar os diferentes níveis de maturidade para cada indicador

Como terceira etapa, os auditores devem estabelecer níveis de maturidade correspondentes aos diferentes níveis de realização de cada indicador. A OCDE sugere que cada indicador identifique três níveis de maturidade, da seguinte forma:

1. *Nível inicial/básico* – O primeiro nível de maturidade indica as ações básicas que a (s) unidade (s) de análise possa (m) tomar em relação ao indicador analisado. Tal nível sinaliza que as condições não estão necessariamente em vigor ou não funcionam bem.
2. *Realização satisfatória/parcial* – O segundo nível de maturidade reflete que as dimensões de tal indicador são melhor compreendidas pela unidade de análise, e mostram algum nível de organização, padronização e sistematização de práticas. Tal nível sinaliza que a unidade de análise implementou algumas medidas para avançar, mas que ainda precisa melhorar.
3. *Desempenho ideal/bom* – O terceiro nível de maturidade representa a melhor prática para cada indicador e reflete que o sistema em vigor funciona de forma satisfatória. Esta melhor prática indica que a (s) unidade (s) de análise implementou (implementaram) medidas que lhes permitem ter o melhor desempenho possível. Este nível pode refletir as boas práticas de diferentes países da OCDE.

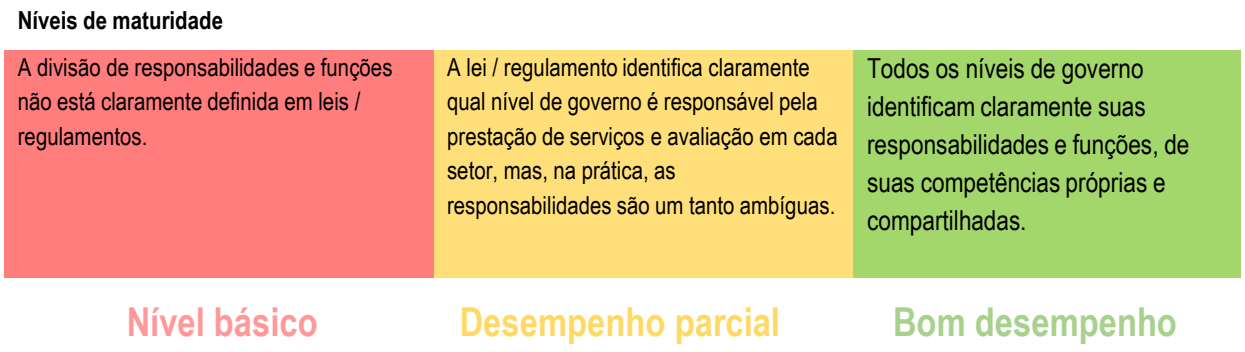
Para desenvolver as descrições de cada nível de maturidade, os auditores devem idealmente levar em consideração três princípios:

- *Existência* – Em que medida a prática/situação existe na (s) unidade (s) de análise (por exemplo, um estado ou um município)?
- *Qualidade* – Em que medida a prática está sendo implementada conforme planejado? Em que medida a medida produz os resultados esperados (ou seja, contribui para a capacidade e meta correspondentes)? E, quando aplicável, em que medida a prática está adaptada a diferentes situações ou públicos?
- *Frequência* – Quando aplicável, em que medida a prática ocorre – por exemplo, continuamente, regularmente ou em uma base ad hoc?

O princípio da qualidade deve prevalecer. Assim, para critérios individuais, mesmo que as práticas sejam realizadas regularmente, mas existam deficiências na implementação, ou os resultados não produzam o desfecho esperado, o nível de maturidade deve ser considerado "parcial" (nível 2) ou "básico" (nível 1).

Cada nível de maturidade deve incluir uma descrição clara e tão detalhada quanto possível de cada um dos três níveis para fornecer orientação e garantir a consistência ao longo do processo de classificação. Os auditores podem então avaliar o grau ao qual a situação da unidade de análise corresponde mais, de acordo com os vários níveis de maturidade.

Figura 3.3. Exemplo de níveis de maturidade



4. Aplicar o referencial de avaliação de governança multinível à auditoria

Uma vez definida o referencial de avaliação, este pode ser utilizado como a principal referência para elaborar e planejar o processo de auditoria. O principal resultado desta fase de projeto é o plano de auditoria, que geralmente inclui objetivos, escopo, critérios, coleta de evidências e técnicas de análise da auditoria.

A fase de projeto exige que os auditores primeiro avaliem a auditabilidade e compreendam o que será auditado (INTOSAI, 2019[5]). Ao avaliar a auditabilidade, os auditores precisam verificar se é possível estabelecer critérios de auditoria e se é provável que as informações necessárias estejam disponíveis e possam ser obtidas sem dificuldade. A compreensão do assunto ou objeto a ser auditado é importante em qualquer tipo de auditoria, mas em auditorias de desempenho pode ser crucial. Tais auditorias envolvem um processo contínuo e cumulativo de coleta e avaliação de informações em todas as etapas, particularmente na fase de elaboração, quando são formuladas e testadas hipóteses iniciais e a questão da auditabilidade é revisitada. A boa prática é realizar o processo em um estudo de pré-auditoria.

O próprio desenvolvimento do referencial de avaliação da governança multinível de um setor específico de política descentralizada pode ser considerado uma pré-auditoria ou um estudo preliminar. A Entidade Fiscalizadora Superior (EFS) também pode considerar a publicação deste estudo não como uma auditoria,

mas como um produto alternativo para destacar certas questões que possam exigir a atenção do governo e de outras partes interessadas (ver Quadro 3.3 para exemplos).

Quadro 3.3. Exemplos de produtos alternativos de Entidades Fiscalizadoras Superiores

O Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido

O *National Audit Office of the United Kingdom* (NAO) conduz investigações para estabelecer fatos que possam apontar para possíveis preocupações sobre questões de gastos públicos, tais como falhas de serviço ou irregularidades financeiras. Essas preocupações podem ser levantadas por parlamentares, pela mídia ou pelo público, ou ser identificadas através do próprio trabalho da NAO.

Por se tratarem de questões prementes e urgentes, e para que possam fornecer ao parlamento relatórios oportunos, estas investigações revelam e focam em *fatos*, e não tratam de avaliar consequências, como fariam as auditorias.

A investigação pode resultar em “lições” que, por sua vez, contribuem para as orientações e estruturas de boas práticas do NAO. Por exemplo, as investigações de “Programas que não alcançaram seus objetivos" –, a investigação sobre os empréstimos do Departamento de Energia e Mudança Climática à *Green Deal Finance Company* e a investigação sobre *Just Solutions International* – contribuíram para o NAO *Framework to Review Programmes* (a estrutura da NAO para rever programas).

O Tribunal de Contas da Holanda (NCA)

O NCA tem uma prática de longa data de publicação de relatórios de referência. Estes relatórios são descrições, em geral, de sistemas complexos relacionados à supervisão e responsabilidade pública. Os relatórios são destinados a informar a tomada de decisões no parlamento.

Por exemplo, em 2009, o NCA publicou um estudo exploratório do sistema em vigor para supervisionar a estabilidade do sistema financeiro na Holanda. O *De Nederlandsche Bank* (DNB) exerce essa supervisão. O relatório destaca tensões inerentes ao sistema de supervisão e chama a atenção para uma série de temas críticos.

Em seu trabalho estratégico de prestação de contas e supervisão de organizações não governamentais que executam uma tarefa legal (por exemplo, escolas, hospitais, gestão ambiental, emissão de registro de veículos etc.), o NCA publicou uma série de estudos comparativos e relatórios de referência entre 1998 e 2009. Os relatórios tiveram por objetivo esclarecer certas questões e desenvolver critérios para a boa governança nestes tipos de organismos não-governamentais e instituições independentes.

Estes relatórios não somente informam os parlamentares, mas também são utilizados pelo meio acadêmico e pela liderança destas organizações.

Fontes: (NAO, 2018[6]) (NAO, 2016[7]) (Algemene Rekenkamer, 2000[8]) (Algemene Rekenkamer, 2009[9]).

O rigor com o qual o referencial de avaliação da governança multinível for desenvolvido facilitará as próximas etapas de elaboração da auditoria. O referencial descreve questões de auditoria, critérios de auditoria – em termos de níveis de maturidade – e informações a serem coletadas a fim de estabelecer se esses critérios são cumpridos.

Caso a auditoria venha a se concretizar de forma colaborativa com outros tribunais de contas, a matriz de elaboração da auditoria, as perguntas de auditoria pertinentes, os critérios e as informações podem se basear no referencial de avaliação de governança multinível, facilitando a divisão do trabalho e, ao mesmo tempo, assegurando a consistência interna.

Desenvolvendo um referencial genérico de avaliação de governança multinível para o Brasil

Seguindo a metodologia descrita na seção anterior referente às Etapas 1 a 3, a OCDE desenvolveu um referencial de avaliação genérica para a governança multinível no Brasil. Este referencial de avaliação genérica pode facilitar e orientar os tribunais de contas na identificação das principais dimensões da governança multinível que merecem uma análise mais profunda (Etapa 1), onde e como estas informações podem ser coletadas (Etapa 2), e quais seriam as boas práticas baseadas nas normas da OCDE (Etapa 3).

O referencial genérico identifica indicadores de maturidade que poderiam ser integrados na auditoria de setores governamentais específicos. Pode servir na orientação e facilitação do trabalho dos tribunais de contas quando da elaboração do referencial de avaliação para setores específicos, incluindo para a seleção de indicadores. O referencial de avaliação do setor da educação no Brasil, apresentado na próxima seção, também foi desenvolvido a partir deste referencial genérico. Abaixo encontram-se os detalhes de cada etapa seguida pela OCDE.

Descrição do sistema de governança multinível e identificação dos elementos-chave

Primeiramente, a OCDE realizou uma revisão bibliográfica para ter uma visão geral e uma descrição geral das principais características de descentralização e governança multinível do Brasil. Esta revisão foi baseada, entre outros, em revisões e bancos de dados da OCDE, bem como em artigos acadêmicos, leis e regulamentos brasileiros sobre descentralização e governança multinível no país. Os detalhes desta visão geral foram apresentados aos parceiros do projeto em um documento de referência. Um resumo é apresentado no Quadro 3.4.

Quadro 3.4. Visão geral da descentralização e dos sistemas de governança multinível no Brasil: Principais conclusões

Descentralização no Brasil

As principais características do sistema de descentralização no Brasil, com foco no nível local, podem ser resumidas da seguinte forma:

- O Brasil se destaca como uma exceção entre os países federais, com um papel mais proeminente desempenhado pelos municípios, um alto grau de autonomia local e nenhuma relação hierárquica entre os governos estaduais e os municípios.
- Embora o Brasil seja considerado um país altamente descentralizado de acordo com indicadores tradicionais, a autonomia dos governos estaduais e locais é de certa forma limitada por um sistema fiscal rígido e pela frequente sobreposição de responsabilidades.
- Tantos estados como municípios são importantes atores sociais e econômicos no Brasil. Os governos subnacionais no Brasil responderam por 44% dos gastos públicos totais e 19% do PIB, acima da média da OCDE (40% e 16%, respectivamente, em 2016); especificamente, os municípios responderam por 19,3% dos gastos públicos totais em 2016.
- As principais áreas de gastos dos municípios foram educação (26,6% dos gastos municipais), saúde (24,3%) e serviços públicos em geral (20,3%). No entanto, o papel dos municípios brasileiros no investimento público tem diminuído desde o ano passado, de cerca de 41,3% do investimento público total em 2016 para 36% em 2018, e o nível geral de investimento público permanece baixo no Brasil em comparação com outros países da América Latina e Caribe (OCDE, 2019[10]).

- As receitas fiscais e de fontes próprias representam uma parte significativa da receita total subnacional (78% para os estados e 34% para os municípios em 2016). Há também um sistema de transferências de equalização através da repartição da receita de arrecadação de impostos pela União entre as entidades federadas. Este mecanismo visa aliviar as desigualdades regionais nos níveis estaduais e municipais. O Fundo de Participação do Estado (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são as principais transferências de equalização fiscal.
- A maioria dos fluxos de despesas e receitas no Brasil tem um destino e uma grande parte das despesas é obrigatória (Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 212).

Governança multinível no Brasil

- O Brasil tem uma estrutura institucional e financeira altamente complexa e multinível. Esta arquitetura complexa tem implicações para o desempenho geral do sistema descentralizado e atrai uma série de desafios para o funcionamento eficaz da governança multinível.
- No nível vertical, os municípios e os governos estaduais em particular têm autonomia política e financeira relativamente forte, considerando as limitações mencionadas acima. No nível horizontal, as instituições brasileiras tendem a trabalhar principalmente em silos, ou seja, cada ministério setorial tem sua própria visão territorial e não está necessariamente coordenado com outros ministérios. Além disso, um grande número de municípios depende de atores não estatais do setor privado e da sociedade civil para a prestação de serviços sociais.
- Diversos órgãos dedicados ao diálogo intergovernamental foram suspensos nos últimos anos (por exemplo, o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, que estava encarregado de implementar e monitorar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano).
- Duas formas de acordos multiníveis são particularmente comuns no Brasil: Acordos contratuais e pactos federativos. Além disso, alguns ministérios desenvolveram por conta própria mecanismos para assegurar a coordenação vertical. É o caso, por exemplo, do setor da saúde, que é descentralizado em grande parte para os estados e municípios.

Fonte: (Zapata and Lafitte, 2020[11]).

Ao comparar esta visão geral em relação às diretrizes da OCDE de descentralização (OCDE, 2019[3]), fica claro que um referencial genérico para o Brasil deve ao menos focar em: i) atribuição de responsabilidades e nos casos em que estas não são claras ou se sobrepõem; ii) financiamento de responsabilidades, a fim de detectar mandatos sem recursos suficientes; iii) mecanismos de coordenação em vigor para alinhar prioridades e investimentos; e iv) disparidades territoriais e nos mecanismos em vigor para reduzi-las.

A OCDE também realizou inúmeras discussões e trocas com um conjunto diversificado de especialistas em governança multinível e descentralização no país, incluindo discussões com especialistas no âmbito de uma missão da OCDE em Brasília. A OCDE também se beneficiou do feedback e trocas com o Tribunal de Contas da União (TCU) e os tribunais de contas estaduais e municipais (TCEs e TCMs, respectivamente) durante missões e conferências virtuais. Em julho de 2019, por exemplo, o TCU e os tribunais de contas (TCs) participaram de uma sessão para discutir os principais desafios de governança multinível no Brasil. Nesta ocasião, além das dimensões destacadas, os participantes também observaram que os desafios ligados às capacidades dos governos locais, assim como os relativos ao acesso aos dados, transparência e prestação de contas, eram questões cruciais no Brasil.

Este exercício levou a OCDE a selecionar seis dimensões que suscitam desafios-chave para o funcionamento eficiente do sistema de governança multinível no Brasil. São elas:

1. atribuição de responsabilidades
2. financiamento de responsabilidades subnacionais
3. capacidades dos governos subnacionais e desenvolvimento de capacidades
4. coordenação entre diferentes níveis de governo
5. monitoramento de desempenho e transparência
6. sistemas de equalização fiscal e políticas regionais para reduzir disparidades territoriais.

Essas dimensões também combinam diferentes fatores-chave identificados no 10 diretrizes da OCDE para fazer com que a descentralização funcione, e o Recomendações do Conselho da OCDE para Investimentos Públicos em todos os Níveis de Governo. Ao mesmo tempo, como explicado acima, estas seis categorias reúnem os principais pontos de interesse para as instituições, especialistas e partes interessadas brasileiras. A OCDE selecionou estas seis dimensões como principal foco da análise. Tais dimensões não devem ser consideradas como exaustivas dos desafios de governança multinível no Brasil; e podem ser revisadas e refinadas dependendo das necessidades e da evolução do país e dos tribunais de contas. Por exemplo, os tribunais de contas podem considerar mais profundamente a dimensão do engajamento das partes interessadas

Por que estas seis dimensões são relevantes para o referencial de avaliação genérica da governança multinível?

1. Atribuição de responsabilidades

Nos países da OCDE, as responsabilidades sobre uma ampla gama de setores governamentais são compartilhadas entre os níveis de governo. Em muitos casos, as responsabilidades e funções regionais (funções reguladoras, operacionais, financeiras e de relatório) são compartilhadas com outros níveis institucionais de governo, centrais ou locais. O grau de compartilhamento de responsabilidades depende do serviço em questão. Por exemplo, as responsabilidades tendem a ser compartilhadas mais frequentemente em relação a transporte público do que a cuidado de crianças e idosos. Como os governos subnacionais estão integrados nas estruturas legislativas nacionais, raramente existem competências verdadeiramente exclusivas, mesmo em países federais. Os países compartilham responsabilidades por razões funcionais ou financeiras, através de legislação explícita ou da aquisição de políticas residuais (Allain-Dupré, 2018[12]).

Dada a complexidade das interações e regras compartilhadas, há muitas ambiguidades na atribuição de responsabilidades. Nos países da OCDE, a atribuição pouco clara de responsabilidades e funções é particularmente notável em áreas de políticas como infraestrutura (transporte), educação, planejamento espacial, saúde e políticas do mercado de trabalho; todas estas envolvem frequentemente múltiplos níveis de governo. Uma atribuição pouco clara, quando não é conduzida por um objetivo preciso, implica em grandes obstáculos para garantir a eficiência geral dos investimentos públicos e a responsabilidade política local.

Uma divisão de poderes transparente e com princípios é crucial para que os governos cumpram seus mandatos e sejam responsabilizados pelos cidadãos. Isto é especialmente desejável para regras compartilhadas, ou seja, quando uma função é de responsabilidade conjunta de vários níveis de governo – como é frequentemente o caso na provisão de educação, saúde e bem-estar social devido à sua natureza redistributiva. Estes serviços são melhor fornecidos localmente quando se trata de combinar e adaptar os programas às necessidades locais específicas, mas ao mesmo tempo estruturas legislativas e financiamentos de maior ordem podem ser necessários para uma provisão equitativa. A falta de clareza

na divisão de poderes para responsabilidades concorrentes/compartilhadas contribui para falhas governamentais e/ou ineficiência e desigualdade na prestação de serviços públicos.

Esclarecer a alocação de responsabilidades e funções é ainda mais crucial nos países federais, onde as responsabilidades em um único setor podem ser compartilhadas entre os níveis de governo federal, estadual e local. Definições indefinidas dessas responsabilidades podem levar a interpretações errôneas e colocar mais peso nos municípios, especialmente em setores como educação, saúde, uso da terra ou ações climáticas. Em muitos casos, há uma falta de definição clara na legislação da alocação de competências no Brasil. Esta questão é um tema de discussão contínua no Brasil; foi levantada recentemente em debates sobre a PEC 188/2019, que supervisiona a descentralização de recursos para estados e municípios. Não há um consenso geral sobre como a relação entre os governos deve ser redefinida (Senado Noticias, 2019[13]).

2. Financiamento de responsabilidades subnacionais

Os governos locais muitas vezes têm disposições orçamentárias rígidas que reduzem sua margem financeira. Isto é particularmente relevante no Brasil a partir da aprovação do novo regime fiscal da Emenda Constitucional de 2016 (EC 95/2016), que exige um período de 20 anos de consolidação fiscal, inclusive nos setores primários (por exemplo, saúde e educação). As receitas fiscais e de fonte própria representaram 34% do total da receita municipal em 2016 no Brasil, contra 65% para transferências da União e dos governos estaduais (contra 44,5% e 37,2%, respectivamente, em média na região da OCDE) (OCDE, 2019[10]). Isto pode criar mandatos e responsabilidades sem recursos, ou com fundos insuficientes, prejudicar a responsabilidade local e colocar em risco a provisão de serviços.

Em países federais, em particular, as disparidades regionais nos gastos entre jurisdições podem ser um sinal de alerta de insuficiência de fundos. A este respeito, as escolhas relativas a transferências subnacionais, receitas próprias e empréstimos também devem ser determinadas pela necessidade de alinhar os objetivos da política. Acordos fiscais intergovernamentais transparentes, estáveis e regulares tendem a determinar em grande medida a capacidade financeira de investimento dos governos subnacionais. Além disso, as condições para mobilizar receitas de fonte própria dependem da estrutura legal e da possibilidade de os municípios criarem novos impostos e taxas, ou alterar alíquotas ou bases tributárias. Nesta categoria, os critérios de governança multinível poderiam ser complementados por critérios quantitativos nas finanças subnacionais (Frente Nacional de Prefeitos, 2020[14]). O sistema fiscal brasileiro é particularmente rígido neste aspecto (Fernandes and Santana, 2018[15]). A maioria das relações intergovernamentais, particularmente em relação às receitas fiscais, são detalhadas na Constituição Federal e, portanto, não podem ser estabelecidas ou modificadas pelas autoridades políticas ou econômicas federais sem uma emenda à Constituição. A Constituição Federal define as responsabilidades tributárias para cada entidade federativa e estabelece regras básicas para o recolhimento de impostos subnacionais. A União, porém, tende a depender fortemente de renúncias fiscais e contribuições sociais, o que reduz a base tributária e prejudica a autonomia fiscal nos níveis inferiores de governo (OCDE, 2019[16]).

3. Capacidades dos governos subnacionais e desenvolvimento de capacidades

A capacidade dos governos locais varia muito, e a diferença de capacidade entre as localidades rurais e as grandes áreas metropolitanas pode ser substancial. Grandes regiões, particularmente aquelas que são mais autônomas e contam com muitos servidores, podem se aproveitar de uma gama diversificada de habilidades profissionais. O mesmo não se aplica necessariamente às pequenas regiões, municípios, regiões recém-criadas, ou onde as reformas de descentralização superaram as melhorias na capacidade administrativa. Os municípios maiores, por outro lado, enfrentam tarefas complexas e podem não ter uma força de trabalho capacitada para lidar com essas tarefas de forma eficaz. A definição, estruturação,

implementação, operação e monitoramento de políticas e programas públicos requer um conjunto muito diversificado de capacidades, que precisam ser avaliadas em cada estágio do ciclo da política.

No Brasil, o baixo nível de capacitação para elaborar e implementar políticas no nível federal, estadual e local é provavelmente um dos mais importantes gargalos para a provisão eficaz de serviços públicos. Por exemplo, os governos subnacionais brasileiros muitas vezes não têm acesso às informações sobre os programas federais existentes: aqueles não têm a capacitação necessária para entender como poderiam se beneficiar destes, e não possuem as ferramentas e conhecimentos para aplicar esses programas ou abordar as autoridades federais.

O desenvolvimento e o fortalecimento das capacidades subnacionais em qualquer país são um compromisso de longo prazo que requer recursos sustentáveis e vontade política, tanto do nível subnacional quanto do governo central/federal. Isto é particularmente verdadeiro em países com alta taxa de comissionados ou assessores trabalhando na administração pública – como é o caso do Brasil (OCDE, 2020[17]) **–** daí a necessidade de identificar os municípios com maiores problemas de capacitação. Este é um pré-requisito para que as instituições públicas e privadas sejam capazes de focar em programas de desenvolvimento de capacidades para os municípios que mais necessitam (OCDE, 2013[18]).

É necessária atenção à capacidade dos municípios em inovar e se inspirar em outras localidades e nas boas práticas internacionais. O compartilhamento de conhecimento pode ocorrer através de observatórios que inventariem boas práticas, ou redes de cidades, que podem catalisar o desenvolvimento e a implementação de políticas em nível local, fornecendo conselhos e orientando os governos locais. O intercâmbio de boas práticas entre governos subnacionais também pode garantir que soluções inovadoras sejam adotadas de forma mais ampla.

4. Coordenação entre diferentes níveis de governo

Investimentos e prestação de serviços de qualidade requerem acordos de coordenação eficazes para assegurar que as estratégias e prioridades, tanto no nível nacional quanto subnacional, estejam funcionando em harmonia. A coordenação entre os níveis de governo é particularmente necessária quando se trata de responsabilidades compartilhadas e sobrepostas, como é frequentemente o caso em países federais. A coordenação não se limita às entidades governamentais, mas pode também se estender a outras partes interessadas. A coordenação pode ajudar a alinhar prioridades e objetivos e a superar desafios resultantes da atribuição pouco clara de responsabilidades ou de lacunas de informação, financiamento e capacitação que impedem o uso eficiente de recursos. Esta complexidade é exacerbada no Brasil, um país onde os governos de coalizão tornam a coordenação entre ministérios muito complexa (OCDE, 2013[18]). Tanto a coordenação horizontal como a vertical são cruciais para limitar o crescimento das desigualdades e garantir políticas coerentes em países unitários e federais. Através de um maior diálogo e intercâmbio de informações, a coordenação bem gerenciada também pode reforçar a confiança entre os diferentes níveis de governo e levar a uma implementação mais eficaz das políticas.

Os mecanismos de coordenação também precisam ser reforçados pelo centro de governo, que tem a capacidade de orientar o desenvolvimento e a implementação de políticas através de um papel de suporte e consultoria para governos subnacionais e partes interessadas não-governamentais. Uma coordenação eficaz da política exige uma abordagem pangovernamental, em que o centro de governo compartilha com outros atores governamentais algumas responsabilidades-chave, tais como apoiar a tomada de decisões eficazes; supervisionar a qualidade do processo da política; facilitar a coordenação da política; comunicar mensagens relevantes da política; e monitorar e avaliar resultados (OCDE, 2018[19]). Esta mudança no papel do governo nacional é uma tendência chave em vários países da OCDE, onde governos nacionais estão desempenhando cada vez mais um papel estratégico focalizado na definição de objetivos, coordenação de políticas e monitoramento de desempenho (OCDE, 2019[3]; OCDE, 2017[20]). O papel do centro de governo no Brasil deve ser visto à luz das situações e evoluções políticas dos últimos anos. Desde 2017, o Brasil está entre os países onde a alta administração do centro do governo é a que mais

muda com uma mudança de governo. Isso pode acarretar particular dificuldade em garantir a continuidade das responsabilidades de supervisão a longo prazo (OCDE, 2018[19]).

A coordenação em vários níveis também pode permitir um melhor ajuste das políticas às necessidades de diferentes localidades. Quando as decisões são tomadas em silos, é mais provável que sejam atribuídos recursos a políticas que não respondem necessariamente de forma eficaz às necessidades locais. É através de ações conjuntas que as políticas e a provisão de serviços podem visar a escala adequada, internalizando as repercussões positivas ou negativas e implementando as medidas complementares necessárias para aproveitar ao máximo as intervenções. Planejamento e políticas plurianuais podem dar ainda mais suporte a uma abordagem coordenada e permitir uma melhor previsão e alinhamento dos objetivos em todos os níveis de governo.

A coordenação horizontal também pode oferecer vantagens significativas para implementação de políticas e eficiência dos investimentos públicos. Tal coordenação pode ser fundamental para evitar duplicação de investimentos insustentáveis em nível subnacional e para promover economias de escala para investimentos e prestação de serviços. A coordenação horizontal pode tomar a forma de cooperação intermunicipal ou interestadual, através da qual os governos subnacionais podem optar por unir forças para melhorar sua eficiência e eficácia (por exemplo, arranjos de desenvolvimento da educação para o desenvolvimento da educação no setor educacional). Para certos serviços, por exemplo, uma prestação eficiente pode ser assegurada quando o serviço for prestado por um grupo de municípios que cobrem uma área territorial maior do que o próprio município. Algumas vezes, exigências legais para certos serviços, como gestão de resíduos, abastecimento de água, transporte e desenvolvimento econômico, precisam ser entregues através de alguma forma de cooperação intermunicipal (Council of Europe, 2010[21]).

Embora os formuladores de políticas reconheçam as vantagens que ela pode trazer, a coordenação é, em geral, difícil de ser posta em prática. Os formuladores e gestores de políticas públicas de diferentes setores e níveis de governo tendem a trabalhar em silos. Os custos de transação e muitas vezes a competição por recursos públicos podem ser barreiras importantes para a coordenação. Não é surpreendente que, por exemplo, entre as 15 dimensões de qualidade institucional para uma gestão eficiente dos investimentos públicos listadas pelo Fundo Monetário Internacional, a coordenação central-local é aquela em que as economias avançadas tendem a se sair pior (IMF, 2015[22]). Custos de transação, pressões competitivas, restrições de recursos, prioridades diferentes e receios de que a distribuição dos custos ou benefícios da cooperação seja unilateral podem impedir os esforços para reunir os governos. Os governos nacionais e subnacionais frequentemente reconhecem que a coordenação representa um grande desafio.

5. Monitoramento de desempenho e transparência

Os mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho (M&A) são essenciais para esclarecer os resultados a serem alcançados e melhorar a eficiência e a eficácia das diferentes políticas. Nos estágios iniciais do ciclo das políticas públicas, a avaliação *ex ante* pode facilitar a priorização de projetos e oferecer insights sobre os potenciais impactos territoriais e benefícios das decisões com relação a gastos. As ferramentas para avaliações/análises *ex ante* são diversas; podem incluir, por exemplo, análises de custo-benefício, avaliações de impacto ambiental e avaliações de impacto territorial. Quanto ao investimento, as avaliações *ex ante* servem para avaliar os custos operacionais e de manutenção a longo prazo desde os estágios iniciais da decisão de investimento (Mizell and Allain-Dupré, 2013[23]).

Os governos subnacionais poderiam exigir avaliações *ex ante* para encorajar os atores a produzir avaliações de alta qualidade/alta precisão ao empreender processos de tomada de decisão.

Um sólido M&A também pode ajudar a identificar os desafios e obstáculos que impedem a implementação de políticas eficazes, bem como mostrar o caminho a seguir para enfrentar os desafios, com base numa melhor avaliação e nas lições aprendidas sobre o que funcionou (ou não) no passado. Os governos devem

incentivar a produção de dados na escala territorial correta para informar as políticas e produzir provas para as tomadas de decisão. Para alcançar tais avaliações abrangentes, também é necessário que os critérios e mecanismos de avaliação e monitoramento sejam definidos no início do processo de elaboração de políticas, e não devem se limitar à execução do orçamento (OCDE, 2018[24]).

Então, o foco no desempenho através de mecanismos de M&A, incluindo um sistema de indicadores claros, permite melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, o investimento e a prestação de serviços. Por exemplo, o município de Brusque no Brasil está agregando informações da educação estadual provenientes dos diversos orçamentos (OCDE, 2019[16]). Fazem isso vinculando os objetivos das políticas com os resultados, revelando informações ao longo do ciclo das políticas que devem alimentar as decisões relativas às políticas nas etapas subsequentes. Ainda assim, estabelecer padrões de avaliação e utilizar seus resultados em intervenções futuras nem sempre é fácil. Além das necessidades de capacidade envolvidas, a política M&A envolve custos adicionais que precisam ser equilibrados com a necessidade de buscar eficácia (OCDE, 2019[4]).

6. Sistemas de equalização fiscal e políticas regionais para reduzir as disparidades territoriais

Os países da OCDE enfrentam desigualdades territoriais crescentes. Isto é particularmente verdadeiro em países onde os governos regionais têm capacidades e necessidades fiscais variadas e, portanto, capacidade variável de fornecer serviços públicos locais. O Brasil encontra-se entre esses países, em que o nível das desigualdades regionais, embora tenha diminuído nas últimas décadas, ainda está entre os mais altos do mundo. Essas disparidades territoriais são devidas em parte aos municípios que possuem níveis de recursos muito variados, tanto quantitativos quanto qualitativos, para cumprir com suas responsabilidades (OCDE, 2019[10]).

Os sistemas de equalização, como parte de uma estrutura fiscal mais ampla, podem contribuir para reduzir as desigualdades territoriais. A equalização fiscal visa corrigir desequilíbrios entre governos subnacionais e assim fomentar a equidade entre territórios, sejam eles regiões ou localidades, rurais ou urbanos. Há uma grande variedade de mecanismos de equalização, tanto verticais quanto horizontais. Os mecanismos de equalização, se forem cuidadosamente elaborados, podem sustentar os governos subnacionais mais necessitados, enquanto promovem os esforços fiscais e de desenvolvimento dos governos subnacionais de vários tipos. Eles também podem desempenhar um papel positivo no fortalecimento de um mercado comum interno e de uma união econômica, social e política unificada.

Entretanto, os sistemas de equalização fiscal são frequentemente contestados por sua complexidade, falta de transparência e efeitos de incentivo potencialmente negativos no desenvolvimento da base tributária, tanto em territórios mais ricos quanto nos mais necessitados. Para compensar esses potenciais efeitos negativos, as políticas de equalização fiscal precisam, em particular, ser acompanhadas por políticas de desenvolvimento regional (OCDE, 2019[3]). A maioria dos países da OCDE tem tais políticas em vigor para reduzir as disparidades territoriais, em particular entre as áreas urbanas e rurais. No Brasil, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atualizada pela última vez pelo Decreto Nº 9.810, em 2019, é um instrumento legal para orientar a ação do governo federal na redução das desigualdades econômicas e sociais entre as regiões, e na promoção de um crescimento mais equilibrado do território. Sua implementação permanece limitada, no entanto, e a política não conseguiu por ora cumprir seus objetivos, em parte devido à falta de consenso político (Santos, Bessa and Lucio, 2017[25]).

Definir indicadores de maturidade para cada dimensão

Para cada uma das dimensões acima, a OCDE identificou diversos indicadores de maturidade que as autoridades de auditoria devem considerar ao avaliarem o desempenho da governança multinível do estado e dos municípios no Brasil. Há uma descrição detalhada como referência de "boas práticas" para cada indicador, bem como a justificativa para sua escolha; também está incluída uma descrição do

indicador, suas principais características e sua relação com questões de governança multinível. Cada indicador de maturidade também detalha as fontes de informação, para que os TCs possam avaliar a situação do estado ou do município e assim poder identificar o nível de maturidade de cada critério. O modelo especifica uma escala de maturidade de três níveis associada a diferentes cores: Vermelho para baixo, amarelo para médio, e verde para nível satisfatório (ver abaixo).

Este referencial de avaliação genérico da governança multinível pode servir como um guia para os TCs desenvolverem seu próprio documento, para orientar auditoria da governança multinível em setores políticos descentralizados. É, assim, um guia para as principais questões que devem ser verificadas em profundidade para avaliar em que medida os governos estaduais e municipais no Brasil estão equipados para elaborar, implementar e avaliar as responsabilidades e funções das políticas descentralizadas. É importante levar em conta que esta ferramenta é flexível em termos de aplicabilidade e pode, com ajustes, ser usada nos níveis estaduais e municipais de governo. Ela também pode ser ajustada para se adaptar a vários setores das políticas descentralizadas (educação, saúde, etc.).

Os diferentes níveis de maturidade foram definidos com base nas 10 diretrizes para fazer o trabalho de descentralização (OCDE, 2019[3]) e na Recomendação da OECD sobre Investimento Público Eficaz entre Níveis de Governo (OCDE, 2019[2]).

Um resumo dos indicadores de maturidade incluídos no referencial encontra-se na Tabela 3.2 e o referencial de avaliação genérica abrangente, com uma explicação da lógica, da unidade de análise, das fontes de informação e dos três níveis de maturidade, pode ser encontrada no Anexo 3.A.

Tabela 3.2. Resumo dos indicadores de maturidade do referencial genérico de avaliação da governança multinível

Dimensão I: Atribuição de responsabilidades
Definição clara das responsabilidades em todos os níveis de governo
Alocação clara e coerente de funções em todos os níveis de governo
Autonomia dos gastos municipais
Prestação de contas dos governos subnacionais
Cobertura da prestação de serviços públicos
Engajamento dos cidadãos
Dimensão II. Financiamento de governos subnacionais
Financiamento das principais responsabilidades
Autonomia fiscal
Transferências intergovernamentais
Gestão financeira municipal
Uso de mecanismos de financiamento inovadores
Dívida e empréstimos municipais
Dimensão III. Capacidades e desenvolvimento de capacidades
Capacidade estratégica subnacional
Necessidades de pessoal
Desenvolvimento de capacidades para as administrações subnacionais
Documentos de orientação técnica
Ferramentas digitais
Capacidades subnacionais para investimentos públicos
Coordenação horizontal e compartilhamento de conhecimentos para o desenvolvimento de capacidades
Dimensão IV. Coordenação entre diferentes níveis de governo
Estruturas legais e regulamentares consistentes
Coordenação vertical para o planejamento de políticas
Acordos de coordenação de financiamento
Planejamento plurianual
Orçamentos participativos/para os cidadãos

Resolução de conflitos entre administrações municipais, estaduais e centrais
Coordenação horizontal para a prestação de serviços
Parcerias interjurisdicionais envolvendo investimentos
Dimensão V. Mensuração de desempenho
Análise ex ante para informar a tomada de decisão em diferentes estágios do processo político
Avaliações ex post para melhorar o desempenho ao longo de todo o ciclo da política
Sistemas de desempenho baseados em resultados para políticas sociais
Documentos de orientação para um rigoroso monitoramento e avaliação
Ferramentas TIC e novas tecnologias para avaliação de desempenho
Análise de benchmarking para medição de desempenho
Transparência e relatórios
Disponibilidade e transparência dos procedimentos administrativos
Dimensão VI. Desigualdades territoriais
Equalização fiscal com foco nas necessidades fiscais
Sistema simples e claro de equalização fiscal
Políticas de desenvolvimento regional para reduzir as desigualdades

Um referencial de avaliação da governança multinível para o setor da educação no Brasil

Esta seção ilustra como as autoridades de auditoria brasileiras poderiam aplicar a metodologia descrita na seção anterior para as Etapas de 1 a 3 a um determinado setor de políticas, neste caso, a educação. Portanto, para ilustrar a etapa 1 *Descrever o sistema de governança multinível para uma área de políticas*, a primeira subseção dá uma visão geral dos principais desafios do sistema de governança multinível em políticas educacionais no Brasil. A segunda subseção fornece uma análise mais detalhada das seis dimensões selecionadas. Cada subseção detalha como a OCDE procede para elaborar a visão geral e a seleção das seis dimensões. Esta análise, também foi desenvolvida tomando como referência a estrutura genérica desenvolvida na seção anterior. Com base nisso, o Anexo detalha exemplos de indicadores de maturidade que os tribunais de contas podem utilizar para auditar as políticas educacionais no Brasil.

É importante lembrar que a implementação das Etapas de 1 a 3 do modelo apresentado neste capítulo não visa uma avaliação completa e detalhada de como o sistema governança multinível funciona no país para um setor de políticas específico. O principal objetivo é fornecer uma descrição geral de como o sistema funciona, a fim de identificar os principais desafios-chave que merecem uma análise mais profunda. Durante a auditoria, os tribunais de contas poderão conduzir uma análise mais profunda do sistema de governança multinível, guiada pelos indicadores de maturidade.

Descrever o sistema de governança multinível para uma área de políticas públicas

Para descrever o referencial de avaliação do sistema de governança multinível para o setor educacional no Brasil, a OCDE conduziu uma pequena revisão bibliográfica sobre o tema. Além de trabalhos acadêmicos, a OCDE utilizou estudos anteriores da OCDE nos quais a governança multinível do setor de educação foi descrita e avaliada.

Visão geral dos principais desafios de governança multinível das políticas educacionais no Brasil

A governança multinível no setor educacional é particularmente relevante no Brasil, onde o sistema é altamente descentralizado, com um distrito federal, 26 estados e 5.570 municípios, cada um com seu próprio sistema escolar. A responsabilidade pela provisão e supervisão das creches públicas e da educação básica é compartilhada entre os diferentes níveis de governo. Embora a responsabilidade pela

direção estratégica e uma proporção substancial do financiamento público seja do governo federal, a responsabilidade constitucional pela provisão da educação e cuidado infantil na primeira infância, a fundamental cabe principalmente aos estados e municípios. Os municípios são responsáveis pela maior parte da educação pré-escolar e fundamental, enquanto os governos estaduais são responsáveis pelo ensino secundário (OCDE/UCLG, 2019[26]). Além disso, os estados e municípios podem estabelecer seus próprios objetivos e estratégias políticas para a educação. O Ministério da Educação desempenha um papel importante no estabelecimento de diretrizes gerais de políticas educacionais para a organização de programas educacionais e na organização de sistemas nacionais de avaliação. Neste contexto, um desafio-chave para o processo de auditoria das políticas educacionais é a multiplicidade e diversidade de atores envolvidos na administração e provisão de serviços educacionais aos cidadãos no Brasil.

Este alto nível de descentralização e complexidade resulta em variações consideráveis das condições dos professores, currículos, níveis de acesso à escola e sistemas de gestão, e planos locais de educação (Carnoy et al., 2017[27]). Os planos de carreira dos professores e as categorias salariais, por exemplo, são estabelecidos nos níveis estaduais e municipais. Desde 2016, entretanto, houve uma recentralização do programa nacional, com o lançamento de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), visto que antes disso, as escolas locais tinham, cada uma, seu próprio currículo.

Pesquisas têm destacado importantes disparidades de qualidade entre escolas urbanas e rurais, e entre regiões mais ricas e mais pobres do Brasil identificando nisto um desafio chave da política educacional (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]); (Pereira and de Castro, 2019[29]). Os municípios variam muito em tamanho, organização interna, recursos e capacidade administrativa, o que impacta diretamente o desempenho do setor educacional. Ao considerar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para educação, mais de 50% dos municípios das regiões Sul e Sudeste registraram níveis médio ou alto. Nas regiões Norte e Nordeste, no entanto, 90% dos municípios foram classificados nos níveis muito baixo ou baixo do Índice (PNUD, 2016[30]). Além disso, nas áreas urbanas todos os estados estão no nível médio ou alto do IDHM Educação, enquanto que nas áreas rurais todos os estados apresentaram níveis muito baixo ou baixo (Pereira and de Castro, 2019[29]). Outro dado notável é a taxa de analfabetismo agregado do Brasil, que foi de 10,2% em 2010, mas com 7,54% de analfabetismo nas áreas urbanas e 24,64% nas áreas rurais (Pereira and de Castro, 2019[29]). A atual estrutura de governança multinível da educação tem um papel para alguns desses desafios, através de assistência financeira e técnica aos municípios mais necessitados. No entanto, os principais desafios permanecem para vários municípios, em particular os das áreas rurais e das regiões norte e nordeste.

Identificar elementos-chave que devem ser avaliados

Para identificar os elementos-chave do setor educacional em que uma auditoria poderia se concentrar, a OCDE se baseou em diferentes meios, entre os quais:

- Revisão bibliográfica utilizada para descrever o sistema de governança multinível.
- Discussões com os principais especialistas do setor educacional no Brasil e revisão das apresentações feitas em conferências sobre o assunto.
- Discussões e contribuições dos tribunais de contas com experiência em auditoria de políticas educacionais.
- Revisão dos principais dados fiscais.
- Referencial de avaliação genérico desenvolvido pela OCDE (ver Anexo 3.A).

Como resultado deste processo, a OCDE identificou seis elementos-chave que deveriam ser avaliados mais detalhadamente durante a auditoria da política de educação em nível municipal. Estas seis dimensões são descritas abaixo.

Com base neste exercício exploratório, a OCDE desenvolveu então o referencial de avaliação, com indicadores de maturidade. A tabela completa com os indicadores de maturidade pode ser encontrada no Anexo 3.A. Como um processo dinâmico, os tribunais de contas podem considerar adaptar este referencial se o acharem apropriado.

Dimensão 1: Atribuição de responsabilidades no setor da educação

No Brasil, como em muitos outros países federais, a educação é uma responsabilidade compartilhada entre os municípios, os estados e o governo federal, de acordo com as disposições da Constituição Brasileira (1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei Nº 9.394/1996). Os municípios são responsáveis pelo ensino primário e secundário inferior (ensino fundamental 1), enquanto os governos estaduais têm a competência de prover tanto o ensino secundário inferior quanto o superior (ensino fundamental 1 e 2). A União está encarregada da gestão do ensino superior e da formação profissional. A LDB ordena aos estados que priorizem o ensino médio e deixem o ensino secundário inferior (ensino fundamental 2) para os municípios, sob sua orientação (Castro, M. H. G., 2010[31]); (Bruns, Evans and Luque, 2011[28])).

Esta responsabilidade compartilhada para o ensino secundário cria importantes desafios de duplicação e fragmentação na oferta de educação, como é o caso em vários países da OCDE, onde as responsabilidades são compartilhadas. Tal responsabilidade também fomenta um espírito de competição entre estados e municípios (TPE, 2018[32]). Por exemplo, é comum que escolas estaduais e escolas municipais da mesma cidade adotem calendários escolares diferentes, para que as aulas não comecem nas mesmas datas e os períodos de férias não coincidam. Outra dificuldade notável é o transporte: ou existem dois serviços de transporte separados na mesma cidade, o que se revela uma forma ineficiente de alocar recursos, especialmente em cidades pequenas, ou os municípios têm que suportar a carga financeira de proverem serviços de transporte tanto para as escolas municipais como estaduais (Diniz, 2012[33]). A intervenção da União pode ser necessária para aliviar este problema, ao assumir os custos do transporte escolar.

Os três níveis de governo operam sob um "regime de colaboração" mandatado constitucionalmente, no qual a educação é uma competência compartilhada e concorrente (art. 211 da Constituição) (Dourado L. F., 2013[34]). Este regime, entretanto, não assegura uma distribuição clara e detalhada de competências (TPE, 2018[32]), e a situação persiste onde os municípios tendem a ter altos níveis de responsabilidade, mas baixos níveis de receita de recursos próprios e pouco controle sobre a alocação dos recursos transferidos (Diniz, 2012[33]).

Com relação à distribuição de funções, o governo federal tem pelo menos três funções principais relacionadas à coordenação das políticas educacionais: legislativa; planejamento e avaliação; e redistributiva e diretiva (TPE, 2018[32]), conforme o artigo 8 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). No entanto, a competência para legislar sobre educação é concorrente entre os três níveis de governo, cada um em sua esfera de ação (art. 24, IX da Constituição).

A função legislativa do governo federal refere-se à promulgação de leis e regulamentos, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 e a Lei do Plano Nacional de Educação em 2014, apenas para citar alguns marcos importantes. De acordo com o artigo 22 da Constituição, é responsabilidade exclusiva do governo federal promulgar as diretrizes e princípios da educação nacional (Dourado L. F., 2013[34]). O governo federal também edita deliberações e resoluções através de órgãos colegiados, tais como o Conselho Nacional de Educação (CNE). Ele é responsável pela elaboração de programas nacionais, por exemplo, o programa da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre muitos outros.

As funções de planejamento e avaliação do governo federal compreendem a formulação de planos, por exemplo o Plano Nacional de Educação (PNE), e a gestão do sistema nacional de informação e avaliação. O governo federal compila informações sobre o funcionamento e o orçamento das escolas, bem como

sobre o desempenho dos alunos. Entre as avaliações padronizadas aplicadas regularmente, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi introduzido em 2019 para substituir o sistema Aneb e Anresc (ANA), também conhecido como Prova Brasil. Partindo dos resultados destes dois testes, e combinando-os com as taxas de aprovação dos estudantes, o governo desenvolveu um índice chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Por fim, a função redistributiva e diretiva do governo federal envolve o fornecimento de assistência técnica e financeira aos governos locais. O governo federal faz isso principalmente através de programas de apoio financeiro direto às escolas, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O objetivo deste último programa é fornecer assistência financeira às escolas públicas com o objetivo de melhorar a infraestrutura física e pedagógica, e as práticas de gestão (Diniz, 2012[33]).

Em nível subnacional, estados e municípios estão encarregados de desenvolver e promulgar suas próprias leis e planos, incluindo o orçamento e os planos locais de educação. Como será discutido nas seções abaixo, os governos subnacionais estão sujeitos a uma estrutura de financiamento um tanto rígida, com níveis mínimos de investimento mandatados constitucionalmente. Quando se trata de planejamento, como o governo federal fornece a estrutura geral sobre a qual os sistemas de educação local podem funcionar, os planos locais tendem a replicar os princípios e objetivos adotados pelo governo federal. Ainda assim, eles frequentemente adotam seus próprios planos de ação e estabelecem suas próprias metas, o que significa que, quando se trata de implementação, eles têm que ser mais orientados à ação e proativos. Os governos subnacionais são livres para desenvolver seus próprios sistemas de avaliação, e muitos deles já o fizeram, mas a tendência geral é que auxiliem na execução de sistemas de avaliação de elaboração nacional, e em troca receber dados detalhados, desagregados em nível escolar.

Dimensão 2: Responsabilidades e estrutura de financiamento no setor da educação

A Constituição determina um nível mínimo de investimento em educação (art. 212 da Constituição e art. 69 da Lei Nº 9.394/1996). Estados e municípios têm que contribuir com pelo menos 25% de toda sua receita tributária para a manutenção e desenvolvimento da educação, incluindo as provenientes de transferências, e o governo federal, 18%. Este nível mínimo de 25% para os governos subnacionais inclui a receita tributária de origem própria e a proveniente de transferências do governo federal t (Tesouro Nacional, n.d.[35]). O conceito de "manutenção e desenvolvimento da educação" é definido pela Lei (arts. 70 e 71 da Lei Nº 9.394/96). Compreende gastos com salários de professores, custos de funcionamento escolar, programas de transporte escolar, bolsas de estudo e material didático. Não inclui programas de assistência social, obras de infraestrutura, subsídios a entidades filantrópicas ou pesquisas realizadas fora do sistema escolar.

O nível mínimo obrigatório de investimento em educação varia de região para região. Esta norma é mais rígida do que o nível mínimo de investimento exigido pela Constituição, pois a referência é o custo para fornecer educação de qualidade a cada estudante. Tomando como parâmetro o índice Custo Aluno Qualidade (CAQ), estima-se que, em 2019, 43% dos 5.570 municípios e cinco estados (Minas Gerais, Paraíba, Maranhão, Pará e Amazonas) investiram menos do que o mínimo satisfatório para promover uma educação de qualidade (TPE, 2018[32]). O nível mínimo obrigatório de investimento varia entre as regiões, que apresentam grandes disparidades em termos de receita tributária. Como resultado, se esta fosse a única regra de financiamento em vigor, estima-se que os gastos na região nordeste seriam inferiores a R$ 100 por aluno do ensino fundamental por ano nas escolas municipais, abaixo da média de gastos da Bolívia e Nicarágua, enquanto na região sudeste estes gastos poderiam chegar a R$ 1.500 por aluno do ensino fundamental por ano, em torno dos mesmos níveis da Coréia e Cingapura (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). Além disso, em alguns casos, o financiamento para a educação e do FUNDEB, também pode ser desviado para cobrir outros tipos de despesas. É o caso, por exemplo, do Estado de São Paulo, onde recursos do Fundeb foram utilizados para pagar pensões de aposentadoria no Estado de São Paulo (OCDE, 2020[17]).

Para resolver esses desequilíbrios regionais, o governo federal adotou duas linhas de ação paralelas. Uma foi estabelecer um nível mínimo de gastos por estudante no ensino fundamental. A outra, criar um fundo de equalização, chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente transformado em 2007 no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Outra importante fonte de renda para a educação é o Salário-educação. Trata-se de uma contribuição social extraída de 2,5% da folha de pagamento mensal das empresas. Foi criado em 1964 e, desde então, passou por várias reformas. Hoje, conforme estabelecido na Lei º 10.832/2003, 10% da receita líquida do Salário-educação vai para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e 90% é automaticamente distribuído entre as três entidades, na proporção de 1/3 para o governo federal e 2/3 para os governos estaduais e municipais. O 2/3 é repartido de acordo com o número de matrículas, com o objetivo de financiar programas, projetos e ações educacionais (art. 212, §6º da Constituição).

Além disso, estados e municípios recebem transferências legais do governo federal, em virtude do programa de distribuição universal (Tanno, 2017[36]). O único critério de distribuição é o número de alunos matriculados em cada nível de escolaridade. Ele não está associado ao orçamento da entidade nem a nenhum mecanismo de equalização. Além disso, não é exigida nenhuma contrapartida (Diniz, 2012[33]). Os programas são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD).

A Tabela 3.3 resume a estrutura de financiamento da educação no Brasil, por tipo de mecanismo de financiamento e por nível de governo. A estrutura não sofreu alterações substanciais desde 2010.

Tabela 3.3. Estrutura de financiamento da educação básica, por nível de governo (2010)

Fontes de receita	Governo federal	Governos estaduais	Governos municipais
Receita orçamentária	• Orçamento ordinário • 18% da receita tributária da MDE	• 25% da receita tributária da MDE • FUNDEB (subfinanciamento)	• 25% da receita tributária da MDE • FUNDEB (subfinanciamento)
Contribuições sociais	• 1/3 do Sala□rio-educaça□o • Contribuição sobre lucro líquido • Contribuição previdenciária • Previsão de receita bruta	• 2/3 do Sala□rio-educaça□o	
Mista / Transferências	• Fundo de Erradicação da Pobreza (FECP)	• Quota federal do Salário-educação • Orçamento federal • Quota federal e outras fontes de investimentos do FNDE do Salário-Educação	• Quota federal do Salário-educação • Quota estadual do Salário-educação • Orçamento federal • Orçamento estadual • Quota federal e outras fontes de investimentos do FNDE do Salário-Educação
Outras receitas	• Operações de crédito • Receita líquida da loteria federal • Receita dos órgãos autônomos • Quota federal e outras fontes de investimentos do FNDE do Salário-Educação • Receitas de fonte própria • Diversos	• Receitas de fonte própria • Operações de crédito • Diversos	• Receitas de fonte própria • Operações de crédito • Diversos

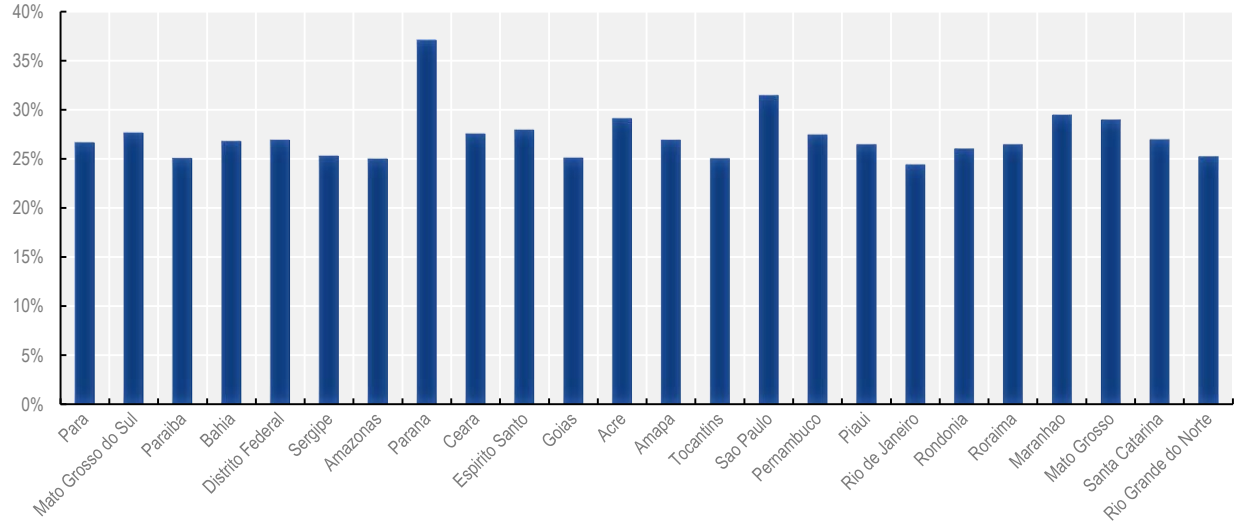
Nota: MDE refere-se a ”Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, FNDE é o “Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação” e FUNDEB é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
Fonte: (Castro, M. H. G., 2010[31]).

Há pouco espaço para variações entre governos subnacionais

Esta estrutura de financiamento relativamente fixa no setor educacional no Brasil deixa pouco espaço para os governos subnacionais agirem em relação às suas fontes de receita. Há, no entanto, exemplos de governos subnacionais adotando abordagens diferenciadas, por exemplo, gastando acima do mínimo constitucional ou alterando seus próprios impostos, para coletar mais receitas para a educação.

Níveis de gastos acima do mínimo é bastante comum entre os governos subnacionais no Brasil. Em 2017, todos os estados gastaram acima do mínimo de 25% (Figura 3.4). No entanto, o nível de gastos não está relacionado com as desigualdades regionais. Como reflete uma porcentagem do orçamento, e visto que o orçamento dos estados mais ricos é superior ao dos estados mais pobres, os estados com porcentagens semelhantes teriam gasto quantidades díspares de recursos em educação. O gráfico abaixo mostra a porcentagem de gastos em educação no ano de 2017 a nível estadual, utilizando dados coletados pelo Ministério da Educação – FNDE através do sistema SIOPE.

Figura 3.4. Participação dos gastos do governo na educação proveniente de receitas destinadas, por estado (2017)



Fonte: FNDE, 2017.

Há também casos de municípios pobres que gastam significativamente mais em educação, e o fazem de forma eficiente, o que se traduz em maior desempenho dos estudantes, em comparação com municípios com níveis de renda semelhantes. Wilbert e D'Abreu, em uma pesquisa recente, ao medir a eficiência dos gastos públicos em educação em 57 municípios do estado de Alagoas, constatou que os municípios com baixo Produto Interno Bruto (PIB) per capita e baixo valor gasto por estudante eram os mais eficientes. Isto pode refletir que a quantidade de investimento não afeta necessariamente a qualidade da educação (Matias et al., 2018[37]). Algo semelhante se deu pela análise dos municípios do estado de São Paulo, em que o maior gasto não se traduziu em melhor desempenho educacional quando não associado a um aumento da eficiência dos gastos. Por outro lado, um estudo das 26 capitais estaduais – portanto das grandes cidades – não encontrou relação significativa entre eficiência nos gastos e melhor desempenho na educação primária (Matias et al., 2018[37]).

Os governos subnacionais também podem canalizar receita adicional para a educação alterando a fórmula de cálculo e cobrança de um determinado imposto, e combiná-la com um mecanismo de distribuição. O Estado do Ceará adotou tal estratégia. O Estado estabeleceu que 72% da receita arrecadada com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) teria que ser gasta em

educação. O Estado não aumentou a alíquota do imposto, mas simplesmente condicionou esta porcentagem de transferências obrigatórias aos municípios, recorrendo ao Índice de Qualidade da Educação (IQE) como referência (Codes, A, 2018[38]). Esta política permitiu que pequenos municípios do estado do Ceará com um bom desempenho educacional recebessem mais transferências. Para alguns desses municípios, a parcela de transferências de ICMS superou até mesmo a parcela de transferências da FUNDEB, já que estas se baseiam em números de matrículas (Codes, A, 2018[38]). Alguns estados estão começando a seguir este exemplo do Ceará, por exemplo o estado de São Paulo, onde uma lei foi proposta (Assembleia legislativa do Estado do Sao Paulo, n.d.[39]).

Baixa eficiência nos gastos no setor de educação

Apesar da elevada participação dos gastos públicos em relação ao PIB na educação no Brasil, estes gastos não se traduzem diretamente em melhores resultados educacionais. O Brasil é um dos países membros e parceiros da OCDE que mais gasta em educação em termos de proporção da riqueza nacional, embora o PIB per capita comparativamente baixo do país comparado à população jovem indique gastos comparativamente baixos por estudante. O Brasil teve um desempenho ruim na avaliação do PISA nos últimos anos. O país gasta aproximadamente o mesmo que o México e mais que a Turquia e a Tailândia em educação, mas seus resultados de desempenho estudantil são piores (Oliveira et al., 2015[40]).

Isto pode ser explicado pela baixa eficiência da alocação de recursos, que tem um impacto menor do que o montante gasto (Oliveira et al., 2015[40]); (Glewwe et al., 2013[41]); (Hyman, 2017[42])). De toda forma, um certo padrão de investimento é fundamental: o Brasil tem visto um importante progresso nas taxas de matrícula e nos níveis de escolaridade desde o início dos anos 90, em razão do aumento significativo nos recursos investidos em educação durante este período (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). No entanto, progredir a partir daí significa gastar melhor, não simplesmente acrescentar mais recursos (Oliveira et al., 2015[40]). Estima-se que gastos mais eficientes poderiam reduzir os custos a nível municipal, entre 3% a 30%, dependendo do nível de eficiência alcançado (Moreira, 2017[43]).

A alocação de gastos em todos os níveis de educação é considerada um dos fatores-chave que impedem melhores resultados no nível atual de gastos em educação no Brasil (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]), juntamente com as altas taxas de repetição persistentes e os altos custos por graduado; o aumento dos custos dos professores; pouca pesquisa de custo-benefício; e corrupção e má administração dos fundos para a educação. Cada país da OCDE gasta mais por aluno no ensino superior do que gasta com a educação primária – em média, o dobro – no entanto, a proporção no Brasil é extrema: quase seis vezes mais. A questão não é a parcela do PIB que o Brasil dedica ao ensino superior, já que 0,75% está bem abaixo da média da OCDE de 1,5%. A questão é o número muito baixo de alunos no ensino superior público em relação aos gastos.

Dimensão 3: Mecanismo de coordenação no setor de educação

O regime de colaboração previsto na Constituição brasileira prevê um sistema descentralizado e complexo de alocação de responsabilidades no setor educacional. No entanto, há muito poucos mecanismos institucionais para instituir ou proporcionar uma colaboração sistemática e sólida entre os três níveis de governo neste setor (Furtado and Soares, 2018[44]). Na realidade, o regime de colaboração, mesmo se constitucionalmente estabelecido, ainda não foi regulamentado por leis específicas. Um Sistema Nacional de Educação (SNE), como previsto na Lei do Plano Nacional de Educação (art. 13 da Lei Nº 13.005/2014), poderia promover tais mecanismos e criar outros. O SNE, entretanto, permaneceu na agenda política por vários anos, sem ter sido efetivamente implementado. De acordo com pesquisadores, grupos de defesa e sindicatos de professores, a criação do SNE poderia esclarecer responsabilidades, melhorar a cooperação e fortalecer os papéis federais de redistribuição social e assistência técnica (Dourado L. F., 2013[34]) (TPE, 2018[32]).

Quadro 3.5. Rumo a um Sistema Nacional de Educação

A criação de um Sistema Nacional de Educação está na agenda política há alguns anos. Tal sistema cumpriria com o princípio do "regime de colaboração" (Dourado L. F., 2013[34]) ainda não regulamentado. O documento das propostas para a Conferência Nacional da Educação de 2014 (CONAE), elaborado pelo Fórum Nacional da Educação (FNE), defendia que a criação de um Sistema Nacional contribuiria para alcançar os seguintes objetivos:

- Promover diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional, com a perspectiva de superar as desigualdades regionais e promover o direito à educação de qualidade;
- Definir e garantir propósitos, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema;
- Reforçar o papel do governo federal na promoção da articulação, padronização, coordenação e regulamentação da educação nacional pública e privada.

Mais tarde, em 2014, com a Lei do Plano Nacional de Educação (Lei Nº 13.005/2014), a criação de tal sistema tornou-se obrigatória. O artigo 13 da Lei estabelece que:

> *Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.*

Considerando que o Sistema Nacional de Educação teria que ser criado por uma lei nacional específica, grupos de defesa e organizações não governamentais, juntamente com congressistas e senadores cuja plataforma de trabalho é a educação, têm promovido esta agenda no Congresso Nacional. O Projeto de Lei Complementar Nº 25, que prevê a criação do SNE, foi proposto em fevereiro de 2019 na Câmara dos Deputados. Entretanto, aguarda apreciação da Comissão de Educação desde março do mesmo ano. Outro Projeto de Lei que promulgou o SNE foi proposto em 2019, desta vez no Senado Federal. O Projeto de Lei Complementar Nº 235, proposto em outubro de 2019, aguarda apreciação da Comissão de Educação desde dezembro do mesmo ano.

Uma lei específica do Sistema Nacional de Educação, de acordo com a organização não governamental Todos pela Educação (2018) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, deve trazer as seguintes mudanças:

- Estabelecer mais claramente as competências e deveres de cada entidade, com ênfase no fortalecimento do papel do governo federal de coordenar a educação nacional, enquanto diminui seu papel como executor de políticas.
- Estabelecer referências nacionais para a provisão de educação básica de qualidade, através da adoção do Índice Custo Aluno Qualidade (CAQ), e com o apoio de um conselho ou órgão tripartite.
- Atribuir a cada governo estadual o papel de supervisionar as políticas de educação básica em seus territórios, estabelecendo critérios claros para questões como: matrícula, currículo, avaliação, materiais didáticos, seleção e treinamento de professores.
- Criar mecanismos para fomentar práticas de colaboração entre os municípios, incluindo consórcios intermunicipais e a institucionalização dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE).
- Dar atenção especial às regiões Norte e Nordeste: à luz do pacto federativo brasileiro, o SNE deve garantir as condições necessárias para a qualidade e equidade na assistência educacional, especialmente no nível básico, buscando superar as desigualdades regionais históricas.

Fonte: Adaptado de: (Dourado L. F., 2013[34]; National Education Conference (CONAE), 2013[45]; TPE, 2018[32]; Campanha Nacional pelo Direito à Educaçao, n.d.[46]; Camara dos Deputados, n.d.[47]).

Historicamente, o Ministério da Educação (MEC) tem decretado em sua maioria políticas *top-down*, de cima para baixo, com base em suposições gerais sobre as necessidades e deficiências dos governos subnacionais. Esta estratégia deu frutos nos anos 90, resultando em um aumento na frequência escolar e em anos de escolaridade. Como o foco da política está mudando do acesso à educação para a qualidade da educação, o governo federal deve enfrentar o desafio de abordar a lacuna remanescente na igualdade de renda e no desempenho educacional entre as regiões. Políticas *top-down*, centralizadas, podem não ser capazes de responder pela heterogeneidade das cidades e estados brasileiros. O Conselho Nacional de Educação (CNE, 2012[48]) tem enfatizado que, apesar do desenho constitucional de um federalismo não hierárquico, o governo federal ainda está ancorado em um modo de operação vertical e centralizado. Portanto, é urgente investir em políticas territoriais e em abordagens colaborativas para a elaboração de políticas (CNE, 2012[48]), a partir de três perspectivas: coordenação entre a União e os municípios; estados e municípios; e coordenação horizontal.

Coordenação entre o governo federal e os municípios

Dadas suas funções de direção e planejamento na política educacional, o governo federal deveria fornecer uma estrutura para a cooperação. Na arena institucional, esta função de direção se refletiu na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação (MEC). A Secretaria tinha, entre outras, as atribuições de contribuir para a criação de um sistema nacional de educação; fomentar a cooperação entre as entidades; e dar suporte aos governos subnacionais na elaboração, implementação e avaliação de seus Planos de Educação (artigo 30 do Decreto Nº 7.690/2012). Apesar de ser considerado uma medida institucional positiva para um regime de colaboração mais eficaz e sólido (CNE, 2012[48]), ele foi extinto em 2016.

Além disso, o governo federal criou e tem reforçado várias esferas de participação e acordos, tais como conferências, fóruns, entidades colegiadas e conselhos deliberativos, entre outros. Estes mecanismos incluem frequentemente governos subnacionais, bem como a participação da sociedade civil, sindicatos e universidades. Alguns desses órgãos conjuntos têm poder de decisão, enquanto outros funcionam como instâncias de diálogo permanente que debatem prioridades comuns e estabelecem diretrizes. Eles produzem documentos que formam a base de novas políticas, tais como as propostas da Conferência Nacional de Educação (CONAE). A Tabela 2 dá exemplos de tais arenas de participação e construção de consensos.

Tabela 3.4. Esferas participativas na elaboração de políticas educacionais

Tipo	Função	Exemplo
Conferências nacionais	Participação da sociedade civil Estabelecimento de prioridades nacionais abrangentes Definição da agenda	Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) Conferência Nacional sobre Educação (CONAE) Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica Conferência Nacional sobre Educação Escolar Indígena
Fóruns participativos	Planejamento estratégico participativo Definição da agenda Alinhamento de prioridades Uniformização das regras	Fórum Nacional de Educação (FNE) Fórum Nacional dos Conselhos de Educação Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente Fórum Nacional de Educação Superior Comissões Estaduais de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
Órgãos colegiados de administradores educacionais	Definição da agenda Compartilhamento de informações Intercâmbio de boas práticas Diálogo com o governo federal	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)
Comissões intergovernamentais	Monitoramento e avaliação Estabelecer prioridades de financiamento	Comissão Intergovernamental sobre Financiamento para a Educação Básica de Qualidade Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS FUNDEB)

Fonte: (CNE, 2012[48]).

Um mecanismo chave de colaboração é o Plano de Ações Articuladas (PAR), uma ferramenta de planejamento participativo estratégico (Fermandes and Nogueira, 2018[49]). Partindo de um diagnóstico do cenário educacional, municípios e estados desenvolvem um plano de 4 anos, com estratégias para enfrentar os desafios identificados. Através de um processo participativo baseado em questionários e reuniões conjuntas, os municípios e estados identificam suas maiores necessidades e definem ações para atendê-las. Uma vez formulado o PAR, a entidade subnacional o apresenta ao Ministério da Educação (MEC), com o qual assina uma carta de acordo. Partindo das ações propostas no PAR, o Ministério da Educação pode fornecer assistência técnica e financeira adequada. Isto é crítico porque o governo federal normalmente tem desempenhado um papel tímido na prestação de assistência técnica (TPE, 2018[32]).

O PAR estabeleceu um novo padrão de relacionamento entre o governo federal e as outras entidades. No início, alguns estados e municípios não sabiam o que requerer, e o governo federal, por sua vez, não sabia o que oferecer (Fermandes and Nogueira, 2018[49]). A maioria dos estados e municípios elabora seu PAR a cada ciclo de 4 anos desde 2007, quando ele foi criado. Embora não seja obrigatório, de acordo com a Resolução CD/FNDE Nº 14/2012, a elaboração de tais planos de ação é uma condição para a obtenção de assistência técnica e financeira do MEC. Em outras palavras, o PAR é um pré-requisito para que as entidades subnacionais recebam assistência técnica e financeira do governo federal, a qual será paga com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Assim, o processo de planejamento estratégico do PAR tem permitido a qualificação tanto da demanda quanto da oferta de programas educacionais.

Coordenação entre estados e municípios

A relação entre estados e municípios no Brasil em relação à educação difere de estado para estado. Em alguns estados, mais do que a estrutura institucional em si, a definição de regras e mecanismos de colaboração entre as entidades muitas vezes depende da capacidade de negociação dos gestores educacionais (Fermandes and Nogueira, 2018[49]). Em geral, os mecanismos de coordenação entre estados e municípios podem ser divididos em cinco categorias (Tabela 3.5). Partindo desta tipologia, foram identificadas diferentes políticas, que vão desde programas conjuntos de matrícula escolar até treinamento contínuo dado a professores e servidores públicos locais.

Tabela 3.5. Categorias de coordenação entre estados e municípios

Categoria	Descrição
Coordenação do estado	• Cooperação institucionalizada, na maioria das vezes vertical • O Estado induz fortemente a cooperação • Envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos
Programas conjuntos	• Cooperação institucionalizada • Mesmo assim, a cooperação é o resultado de negociações contínuas, o que leva a uma variação no grau e objeto da institucionalização • Envolve a redistribuição de recursos materiais e humanos
Resolução de conflitos	• Com base na negociação liderada em arenas institucionais • Não envolve redistribuição de recursos
Ações conjuntas	• Cooperação, mas relativamente fraca, não institucionalizada e, em alguns casos, não intencional
Políticas independentes	• Pouca ou nenhuma cooperação • Pode levar a conflitos entre entidades

Fonte: (Segatto, 2015[50]).

A maioria dos governos estaduais desenvolveu programas de transporte e alimentação escolar para os municípios. Alguns estados criaram programas conjuntos relativos ao calendário escolar, sistemas de matrículas e gestão de recursos humano, como Goiás e Acre (Segatto, 2015[50]). Já outros, fizeram mais em termos de assistência, orientação e compartilhamento de informações.

Em estados como a Paraíba, o estado e os municípios têm políticas independentes, sem um grau significativo de colaboração (Abrucio, L. F, 2017[51]). No estado do Pará a relação é melhor caracterizada como conflituosa: não há programas conjuntos, instâncias de negociação ou canais de diálogo entre a Secretaria Estadual de Educação e a Secretaria Municipal de Educação (Segatto, 2015[50]).

O Quadro 6 apresenta a trajetória, o funcionamento e os resultados do regime de colaboração entre o estado do Ceará e seus 184 municípios, com foco no Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), elogiado internacionalmente como caso bem sucedido (Abrucio, Pereira and Seggato, 2017[52]; Carnoy et al., 2017[27]).

Quadro 3.6. Coordenação: Alfabetização no estado do Ceará com o Programa Idade Certa

O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) foi lançado em 2007 e institucionalizado através da Lei Nº 14.026/2007, com o objetivo de garantir que todas as crianças fossem alfabetizadas até os sete anos de idade. O PAIC se concentra na melhoria da gestão municipal e escolar, direcionando-as para a aprendizagem das crianças. Desde o início do programa, a Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC) enfatizou que as questões políticas partidárias não deveriam interferir na educação e não tratou de maneira diferente os prefeitos aliados ou os opositores ao governo estadual.

Todos os 184 municípios do Ceará se juntaram ao PAIC através de um acordo de cooperação. Ao aderir ao PAIC, os municípios se comprometeram a estruturar equipes nas Secretarias Municipais de Educação para implementar o programa.

A própria SEDUC passou por uma reestruturação organizacional. Foi criada a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (COPEM), com o objetivo de estabelecer um sistema de cooperação para definir políticas e estruturar ações para elevar a qualidade da educação infantil. Além disso, foi decretado um nível intermediário entre estados e municípios, composto pelas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs).

O programa tem sido reformulado ao longo dos anos, passando por ajustes e mudanças incrementais. Em 2008, o apoio financeiro aos municípios foi iniciado através de bolsas de estudo para os servidores públicos responsáveis pela implementação do programa, para complementar seu salário.

Em 2009, foi adotado um mecanismo de indução financeira para tornar a alfabetização uma prioridade, alterando a cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) redistribuída aos municípios. Dos 25% de participação que os municípios recebem, 18% passaram a ser direcionados à educação, com base no Índice de Qualidade Educacional (IQE). O IQE é calculado de acordo com os níveis de proficiência para que os municípios com o maior número de crianças no nível apropriado sejam valorizados, enquanto que aqueles com crianças nos níveis mais baixos de proficiência são penalizados. O cálculo também considera a porcentagem de estudantes que participaram das avaliações e a taxa de melhoria em relação ao ano anterior.

Outro mecanismo de indução financeira adotado no Ceará é o Prêmio Escola Nota 10, instituído em 2009 pela Lei Nº 14.371. O prêmio é destinado às 150 escolas públicas que obtiverem os melhores resultados de alfabetização medidos pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização. A escola vencedora recebe primeiro 75% do total, mas os 25% restantes são recebidos após a celebração de um acordo de cooperação técnica e pedagógica com uma das 150 escolas com os menores resultados.

O sucesso desta política dependeu de uma estrutura de governança bem fundamentada. A liderança foi capaz de aprender e mudar continuamente, articular e negociar com outros atores governamentais e não-governamentais em busca de suporte. A colaboração foi construída em torno de projetos claros, definidos de forma dialógica. Foram estabelecidas metas de curto, médio e longo prazo. Foram estabelecidas estruturas adequadas e incentivos aos municípios, com um equilíbrio virtuoso entre cooperação e competição. Para o ensino, foi criado um tripé, baseado na combinação de treinamento, material pedagógico adequado e monitoramento e avaliação, em um circuito de feedbacks.

Fonte: (Abrucio, Pereira and Seggato, 2017[52]).

Coordenação horizontal

Há muito poucas esferas institucionais para a coordenação horizontal entre estados e municípios no Brasil e a cooperação entre os municípios é relatada como baixa (Abrucio, L. F, 2017[51]). O mecanismo mais relevante são os consórcios intermunicipais, notadamente os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) (CNE, 2012[53]). Estes arranjos possuem um grande potencial inovador para resolver problemas complexos e multifacetados, enquanto sua magnitude permanece pequena.

O Conselho Nacional de Educação define ADE como uma forma horizontal de colaboração territorial destinada a garantir uma educação de qualidade (CNE, 2012[95]). Trata-se de um modelo de rede em que municípios com proximidade geográfica e características socioeconômicas similares trocam experiências e enfrentam conjuntamente desafios no campo da educação (Abrucio, L. F, 2017[51]). É normalmente formado por governos municipais, mas organizações não governamentais e entidades privadas sem fins lucrativos também podem participar (CNE, 2012[53]).

Um dos objetivos dos ADEs é desenvolver uma metodologia compartilhada entre os municípios para aumentar a eficiência das ações e medir os resultados dessas ações com o auxílio de indicadores (CNE, 2012[53]). Ela informa um modelo de tomada de decisão baseado em evidências, partindo de um entendimento comum de um contexto local compartilhado.

Neste sentido, os ADEs podem adotar muitos cursos de ação diferentes. Podem incluir, por exemplo, o desenvolvimento de planos educacionais locais e currículos locais. Eles podem se concentrar no treinamento de professores e servidores públicos e no estabelecimento de um acordo de transferência mútua de servidores públicos entre os municípios. Um sistema de avaliação conjunta pode ser implantado

e os estilos de gestão podem ser avaliados e melhorados. Programas conjuntos de prestação de serviços podem ser adotados, tais como um relativo ao transporte escolar.

Entre 2009 e 2017, 15 ADEs diferentes foram desenvolvidos em todo o país (Abrucio, L. F, 2017[51]). Alguns permanecem ativos, enquanto outros foram desativados. Os ADEs da Chapada Diamantina, região metropolitana de Florianópolis, Estrada de Ferro Carajás e Noroeste de São Paulo são considerados pela literatura especializada bem-sucedidos (Abrucio, L. F, 2017[51]). Em todas eles, foram realizadas avaliações abrangentes, culminando com a elaboração de planos de ação conjuntos, e uma rede colaborativa de gestão educacional foi solidificada. Em alguns deles, os atores não estatais são parceiros, e contribuem com assistência técnica e financiamento. A Tabela 3.6 tem um inventário da experiência destes ADEs.

Tabela 3.6. Exemplos de Arranjos para o Desenvolvimento da Educação no Brasil

ADE	Descrição
Instituto Chapada (Bahia)	• Carta pública de compromisso assinada por 12 municípios em 2000 • O Instituto Chapada é uma ONG parceira desde o início, em 1997 • Começou com o diagnóstico dos desafios educacionais • Elaboração conjunta de plano de ação e estabelecimento de metas • Parcerias contínuas com atores privados e universidades • Melhores resultados educacionais e uma rede mais forte de professores qualificados
Ferrovia Carajás (Maranhão)	• Implementado em 2009 com 15 municípios; 6 permanecem hoje • Apoio financeiro e técnico prestado pela Fundação Vale • Gestão pedagógica e treinamento de diretores de escola • Relações mais estreitas e cooperativas entre as equipes técnicas, administrativas e docentes
Noroeste São Paulo (São Paulo)	• Lançado em 2009 com 17 municípios; 53 hoje • Análise abrangente, baseada em dados e avaliação • Coordenado pela Secretaria de Educação do Estado (ciclo eleitoral) • Custos de operação compartilhados pelos municípios; nenhum financiamento externo • Organização de fóruns e conferências "Educação para Todos
Grande Florianópolis (Santa Catarina)	• Conceptualizada pela ONG Instituto Positivo em 2014 • Acordo de cooperação assinado em 2015 entre o Instituto Positivo e os 22 municípios da Associação de Municípios da Grande Florianópolis (Granfpolis) • Gerenciamento por resultados: metas de curto, médio e longo prazo foram estabelecidas e são monitoradas mensalmente, com o auxílio de indicadores • Em 2017, deu origem à Associação de Dirigentes Municipais de Educação

Fonte: (Abrucio, L. F, 2017[51]).

Desde a criação dos ADEs, os resultados da educação têm melhorado nos municípios participantes. Nos 12 municípios da ADE Chapada Diamantina, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dobrou de 2005 a 2015 (Abrucio, L. F, 2017[51]). Estes municípios tinham, até então, o melhor IDEB de todo o estado da Bahia. Dos 20 municípios da Estrada de Ferro ADE Carajás, 10 deles tiveram um aumento de pelo menos um ponto no índice IDEB entre 2007 e 2015, em uma escala que varia de 0 a 10 (Abrucio, L. F, 2017[51]).

Os principais desafios enfrentados pelos ADEs dizem respeito à sua sustentabilidade financeira a longo prazo, especialmente nas regiões mais pobres, os altos custos de contratação e treinamento de equipes técnicas qualificadas, a falta de envolvimento da sociedade civil e a fraca supervisão e apoio do governo federal (Abrucio, L. F, 2017[51]).

Ao expandir o modelo dos ADEs, há outros atores que poderiam estar mais estrategicamente envolvidos (Abrucio, L. F, 2017[51]). As Associações de Municípios existentes em cada estado poderiam defender os interesses dos membros na criação de tais arranjos de colaboração e negociar o suporte dos níveis

estadual e federal. Fundações sem fins lucrativos e ONGs do setor de educação estão construindo uma ampla plataforma para defender reformas das políticas, promover boas práticas e apoiar os gerentes locais. As universidades, especialmente as localizadas em polos regionais fora das capitais, poderiam fornecer consultoria técnica e desenvolver metodologias de avaliação para os municípios.

Os chefes das Secretarias Estaduais de Educação e das Secretarias Municipais de Educação enfrentam desafios e exigências comuns. Com o objetivo de reunir esses chefes, foram criados órgãos colegiados, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Eles funcionam como esferas para compartilhar informações e boas práticas e para alinhar as prioridades políticas. Através desses fóruns ou conselhos, estados ou municípios podem falar ao governo federal como uma voz unificada (CNE, 2012[48]). Como consequência, eles podem ter uma posição mais forte sobre o que deve ser endossado pelo governo federal.

Por fim, muito poucos mecanismos de coordenação interescolares foram observados. Há espaço para que escolas de diferentes municípios dentro de um mesmo estado adotem práticas de aprendizagem entre pares, tomada de decisões conjuntas ou alocação conjunta de recursos. Tomando as políticas estatais como ponto de partida, elas poderiam melhorar a qualidade e eficiência da gestão escolar, optando por enfrentar problemas semelhantes em conjunto.

Alguns estados intervieram para que essa colaboração entre os municípios acontecesse. Em São Paulo, as 16 Diretorias Regionais de Educação (DREs) atuam como um nível intermediário entre a secretaria estadual e os municípios (Barros, 2018[54]). Elas promovem programas de treinamento que reúnem professores e administradores da mesma região educacional. Ao fazer isso, facilitam o compartilhamento de informações e o alinhamento da gestão e das práticas pedagógicas. Uma identidade comum poderia ser reforçada entre as escolas municipais, promovendo o alinhamento político. E por último, as DREs poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de gestão baseada em evidências nas escolas municipais (Barros, 2018[54]).

Dimensão 4: Capacidades dos governos subnacionais no setor da educação

Desenvolvimento de capacidades e assistência técnica

Os Estados desempenham um papel fundamental no fortalecimento das capacidades das administrações municipais. Eles estão mais próximos dos municípios do que o governo federal e são responsáveis por oferecer uma estrutura sólida de leis e programas sobre os quais os municípios podem estruturar sua política educacional. Eles podem intervir para desenvolver um calendário escolar conjunto, um sistema de matrículas conjuntas e até mesmo uma estrutura curricular conjunta com as prefeituras. Além disso, os estados podem oferecer programas de assistência técnica para apoiar o desenvolvimento de ferramentas de planejamento e sistemas de gestão nos municípios.

Os programas de assistência técnica são parte integrante dos mecanismos de coordenação estabelecidos entre os governos federal, estaduais e municipais (Tabela 3.7). Esses programas frequentemente visam apoiar os governos locais na elaboração de planos de educação, currículos e sistemas de gestão locais. É o caso, por exemplo, no Ceará, Tocantins e Minas Gerais (Segatto, 2015[50]). Programas de treinamento para professores municipais e servidores públicos das secretarias de educação locais também existem no Piauí e Mato Grosso, além dos já citados Ceará, Tocantins e Minas Gerais. No entanto, em outros estados, esta função consultiva é menos pronunciada, como na Bahia e Sergipe (Abrucio, L. F, 2017[51]).

Tabela 3.7. Programas de fortalecimento das capacidades dos municípios

Programa	Estado
Assistência técnica para a elaboração do PAR e para a aderência aos programas federais	Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Sergipe
Intercâmbio de servidores públicos e cessão de uso de edifícios públicos	Acre, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Piauí
Treinamento contínuo de professores e servidores da administração escolar	Acre, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí e Tocantins
Avaliação do desempenho dos alunos e dos resultados escolares	Acre, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Tocantins
Apoio aos Conselhos Municipais de Educação	Pernambuco e Sergipe
Sistema de registro conjunto	Acre, Goiás e Tocantins
Calendário escolar conjunto	Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul
Estrutura curricular comum	Pernambuco
Programa conjunto de alfabetização de jovens e adultos	Acre, Bahia, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Piauí

Fonte: (Segatto, 2015[50]).

Apesar dos governos federais terem desempenhado normalmente um papel bastante tímido na prestação de assistência técnica aos municípios (TPE, 2018[32]), o Plano de Ações Articuladas (PAR) tem liderado o caminho para uma maior cooperação neste campo. Com base nestes planos, o Ministério da Educação pode fornecer assistência técnica e financeira adequada. Os Estados também podem recorrer a seus sistemas de avaliação para avaliar o desempenho dos alunos nas escolas municipais. A adoção ou não desses programas reflete o nível de coordenação entre estados e municípios, que pode variar desde conflitos e políticas independentes até programas conjuntos e cooperação estreita.

A coordenação horizontal também pode estimular o desenvolvimento de capacidades. Os Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE) no Brasil são organizados com base em um modelo de rede que reúne um grande número de municípios. Isto permite a troca de experiências e o fornecimento de aconselhamento entre pares a outros municípios no campo da educação. Eles podem incluir, por exemplo, o desenvolvimento de planos locais de educação e currículos locais. Podem se concentrar no treinamento de professores e servidores públicos e no estabelecimento de um acordo de transferência mútua de servidores públicos entre os municípios.

O desenvolvimento de capacidades também ocorre para fortalecer as capacidades municipais na avaliação de desempenho. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) fornece assistência técnica aos governos subnacionais para criar seus próprios programas de avaliação. Há grandes vantagens no desenvolvimento de programas de avaliação local: desagregação de dados em nível escolar, coleta de informações de interesse especial e, em geral, um entendimento mais profundo de seu contexto específico (Castro, 2002[55]). As escolas estaduais no Ceará, por exemplo, utilizam os resultados dos testes padronizados do meio do ano para ajustar o conteúdo do curso e assim aumentar os níveis de desempenho dos alunos até o final do ano letivo (Codes, A, 2018[38]).

Fortalecimento das capacidades das partes interessadas da educação

Em nível local, os principais desafios dizem respeito à necessidade de salários mais altos, melhores condições de trabalho, profissionalização da administração escolar, com melhores práticas de gestão de recursos humanos e reuniões regulares com todos os funcionários, e programas de treinamento contínuo destinados a melhorar as metodologias pedagógicas (TPE, 2018[32]); (Matijiascic, 2017[56]); (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]).

Elevar a qualidade dos professores é um dos principais desafios para a educação brasileira (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). O plano de carreira da profissão não é bem estruturado, os salários são baixos ,

muitos professores não são especializados ou não trabalham em sua área de especialização, e as práticas de gestão de recursos humanos podem ser consideradas fracas (TPE, 2018[32]). No total, a atratividade da profissão docente é baixa. Os professores brasileiros são recrutados a partir do terço inferior dos alunos do ensino médio, enquanto que em Cingapura, Coréia e Finlândia eles vêm do terço superior (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). Embora Bruns e colegas (2011) mencionem os custos crescentes dos salários dos professores, evidências mais recentes mostram que o salário médio dos professores no Brasil é baixo (Matijiascic, 2017[56]). Está abaixo da média dos profissionais com formação universitária e há variações regionais importantes. Para compensar os baixos salários, 37% dos professores no Brasil trabalham em duas ou mais escolas, o que no final se traduz em um nível de renda mais alto (TPE, 2018[32]). Como resultado, a renda média dos professores fica acima da média nacional. Isto não é muito revelador, pois a renda média dos trabalhadores no Brasil é baixa, em parte devido aos altos níveis de informalidade da economia e ao baixo percentual de trabalhadores com formação universitária (Matijiascic, 2017[56]).

Além disso, há evidências mostrando que as condições de trabalho e a trajetória profissional não refletem um ambiente adequado para o desenvolvimento dos professores. Questões básicas de infraestrutura escolar, segurança e assistência psicológica não são fornecidas. O plano de carreira recompensa mais aqueles que obtêm diplomas mais altos do que aqueles que se especializam em métodos de ensino, e o tempo passado em sala de aula não concede bônus salariais (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]).

O nível de capacidade dos administradores escolares também foi identificado como um fator relevante, capaz de explicar as variações de desempenho entre escolas com contextos socioeconômicos similares. A administração escolar no Brasil é relatada como bastante burocrática, e ignorante das práticas pedagógicas (TPE, 2018[32]). Pesquisas mostram que 74% dos diretores de escolas municipais são alocados apenas em razão de afiliação política, e que apenas 36% dos diretores pagam benefícios por aspectos relacionados ao aprendizado dos alunos (TPE, 2018[32]).

Em paralelo, há uma falta de mecanismos padronizados de contratação de professores em nível subnacional; o que reflete o sistema educacional descentralizado do país. Estados e municípios podem conduzir processos de seleção que atendam às suas necessidades e conveniências. Isto também abre a porta para procedimentos de seleção arbitrária, que ocorrem principalmente em pequenos municípios que podem vir a organizar procedimentos de seleção arbitrária nos quais os melhores candidatos não são selecionados. Em muitos deles, a seleção é baseada no currículo e na entrevista, sem exames escritos. Ciente deste desafio, o Ministério da Educação (MEC) determinou que cada entidade subnacional estabeleça um processo formal de recrutamento e um plano de carreira para professores (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). Isto deve ser organizado e transparente, com base no domínio da matéria e nas credenciais pedagógicas. Os planos de carreira devem alinhar os requisitos de desempenho com os aumentos salariais. Os pequenos municípios podem reunir-se para organizar um processo de seleção único e mais rigoroso, mais eficaz na atração de melhores candidatos. As Diretorias Regionais de Educação (DREs) ou os órgãos coordenadores dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), onde estes existem, podem ajudar a estabelecer estes procedimentos.

As carreiras de ensino podem ser melhoradas através da criação de caminhos mais competitivos e da associação de ganhos a metas de desempenho. O Estado de São Paulo, por exemplo, adotou a Prova de Promoção de Professores para criar uma carreira altamente remunerada para os melhores professores da carreira pública. As recompensas por passar neste difícil teste de domínio do conteúdo são altas: entrar em uma nova trilha salarial na qual o salário de nível superior é quatro vezes o PIB per capita anual, o que colocaria os professores nos 10% melhores salários profissionais de todo o país (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]).

Recentemente, o governo federal promulgou dois programas com o objetivo de fomentar a ligação entre os estudantes universitários e a carreira docente. O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) oferece bolsas de ensino a estudantes universitários que se comprometem a exercer o magistério na rede pública após a graduação. O Programa de Residência Pedagógica oferece estágios

remunerados a estudantes universitários, com o objetivo de consolidar a importância da prática em sala de aula na formação de professores.

Alguns estados criaram políticas de bônus salariais para aumentar a atratividade da profissão docente, por exemplo, no Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco (Quadro 6) (Furtado and Soares, 2018[44]). Estas políticas concedem um bônus salarial aos professores e, às vezes, aos servidores da administração escolar. O bônus pode estar relacionado a avaliações de desempenho positivas, à obtenção de uma determinada nota em exames padronizados ou ao desempenho dos alunos nas escolas onde eles trabalham. Pesquisas até agora encontraram efeitos positivos das políticas de gratificação salarial. Nos estados de São Paulo e Pernambuco, estas políticas tiveram impactos positivos no desempenho dos alunos, medidos pela escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e pelos resultados da Prova Brasil (Furtado and Soares, 2018[44]).

Quadro 3.7. Política de bônus salarial de Pernambuco

Em 2009, Pernambuco lançou um sistema inovador de remuneração por desempenho que recompensa a equipe escolar por atingir suas metas anuais de melhoria escolar. Toda a equipe escolar – não apenas os professores – das escolas que atingem pelo menos 50% de suas metas recebem um bônus proporcional, até um teto de 100%. As escolas que atingem menos de 50% de suas metas não recebem nada, o que funciona como um forte incentivo. Em São Paulo, por comparação, todas as escolas recebem algum bônus.

No primeiro ano do programa, 52% das escolas atingiram suas metas, e a média dos prêmios foi de 1,8 meses de salário. No segundo ano, 79% das escolas receberam o bônus, e a média de premiação foi de 1,4 meses de salário. Este é um grande incentivo em comparação com outros programas internacionais.

Pesquisas mostram que o programa de bônus salarial está positivamente associado a resultados mais altos no sistema de avaliação estatal (Saepe) e na Prova Brasil. Entretanto, a melhoria inicial nos resultados induzidos pelo programa não permaneceu constante ao longo do tempo. Uma vez alcançado um determinado padrão de desempenho, é um desafio para as escolas mantê-lo. Para resolver isso, o estado precisa criar mecanismos para motivar a equipe escolar e ajudar as escolas que têm consistentemente falhado em atingir suas metas.

Fonte: (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]; Furtado and Soares, 2018[44]).

Dimensão 5: Desempenho e avaliação no setor de educação

O sistema nacional de monitoramento e avaliação é essencial para produzir avaliações sólidas e orientar a formulação de políticas para uma educação equitativa e de qualidade (Castro, 2002[55]). Tão importante quanto a existência de sistemas de monitoramento e avaliação, é o uso dos resultados e do ciclo de feedback para melhorar as políticas.

Com o objetivo de gerar informações específicas do contexto e de alcançar um nível maior de detalhes, a maioria dos estados desenvolveu seus próprios sistemas de avaliação. Os municípios, por sua vez, tendem a recorrer aos dados produzidos pelos governos federal e estadual. Eles não desenvolvem seus próprios sistemas de avaliação não apenas porque seria caro, mas principalmente porque os disponíveis já fornecem informações desagregadas em níveis municipais e escolares, e às vezes até mesmo por estudante. Além disso, os municípios podem preferir alocar recursos em avaliações qualitativas de seu sistema educacional, através de questionários, entrevistas e relatórios. Este tipo de avaliação é

geralmente realizado na fase de diagnóstico de seus processos de planejamento, seja o plano de educação local ou o Plano de Ações Articuladas (PAR) discutido acima.

Avaliações de desempenho e avaliação a nível nacional

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) é uma agência federal especializada em estatísticas e avaliações educacionais. O INEP é responsável pelo Censo Escolar e outras grandes avaliações educacionais em nível nacional. O Instituto também gerencia os sistemas que compilam e fornecem dados sobre despesas educacionais, a saber, o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o sistema de Finanças do Brasil (FINBRA) (Hirata and Oliveira, 2017[57]).

O Censo Escolar da educação básica é realizado anualmente e coleta dados para subsidiar o planejamento e a implementação de políticas educacionais em todos os níveis de governo. As escolas públicas e privadas, juntamente com as Secretarias Estaduais de Educação, auxiliam o INEP na realização do Censo. Cada escola recebe em troca um conjunto de indicadores, incluindo a porcentagem de professores com educação superior, defasagem idade-ano escolar, o número médio de alunos por classe, o número de horas diárias de aula e as taxas de avanço, reprovação e evasão escolar (Castro, 2002[55]). Ao todo, as informações do Censo Escolar permitem às autoridades educacionais elaborar e implementar políticas baseadas nas principais necessidades e demandas das escolas, assim como monitorar e avaliar os resultados dessas políticas.

O INEP também é responsável pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que compreende várias avaliações, incluindo o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a Prova Brasil e a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Em 2018, o Ministério da Educação (MEC) unificou o SAEB, a Prova Brasil e os exames da ANA sob a denominação comum SAEB, mas o conteúdo de cada um deles permanece o mesmo de antes.

O SAEB avalia os níveis de aproveitamento dos alunos e reúne informações através de questionários preenchidos por alunos, professores e diretores de escola. Estas informações incluem dados socioeconômicos, hábitos de estudo dos estudantes, treinamento e prática dos professores e administração escolar (Castro, 2002[55]). Conduzido a cada dois anos desde 1995, tornou-se um sistema obrigatório baseado na escola em 2005 (Hirata and Oliveira, 2017[57]).

Além das pontuações dos testes, foi criado em 2007 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB é calculado a partir do desempenho dos alunos medido pela Prova Brasil, juntamente com dados de aprovação e evasão escolar. O índice varia de 0 a 10, permitindo que a sociedade civil e as prefeituras monitorem, de forma simplificada, o desempenho das escolas municipais e estaduais.

O ENEM foi criado para avaliar indivíduos – ao contrário do SAEB, que foi desenvolvido para comparar diferentes sistemas de ensino. Em 2009, os resultados do ENEM foram adotados no processo seletivo de instituições de ensino superior. O ENEM é interdisciplinar, contendo questões sobre todas as disciplinas ministradas na escola, além de uma redação escrita, enquanto o SAEB avalia apenas os conhecimentos de Matemática e Português.

Os municípios são solicitados a implementar essas avaliações. As escolas públicas e privadas funcionam como centros de exames que aplicam os exames e depois devolvem os resultados ao governo federal. Dessa forma, o INEP garante a granularidade do sistema, enquanto os municípios se beneficiam com o recebimento dos resultados desagregados em nível de escola.

Sistemas estaduais de avaliação e desempenho: o caminho à frente[1]

Desde o início da década de 1990, os estados têm investido na criação de seus próprios sistemas de avaliação. Os estados pioneiros foram Ceará, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Esses primeiros sistemas tinham sua própria escala de avaliação, não alinhada com a escala SAEB, criada em 1990. A partir de 2000, Paraná, Rio de Janeiro e Espírito Santo criaram seus sistemas também. Progressivamente,

os estados continuaram investindo e adaptando seus sistemas, com assistência técnica do INEP. Até 2016, 18 dos 26 estados haviam criado seus próprios sistemas de avaliação, seguindo a escala do SAEB.

Estes sistemas avaliam o desempenho dos estudantes do ensino fundamental 2 e do ensino médio, nas disciplinas de matemática e português. Alguns deles avaliam os resultados também em Ciências e Humanidades. Além disso, 11 deles avaliam os níveis de alfabetização dos estudantes na idade de aprendizado. Estas avaliações geram resultados transversais nos níveis dos alunos, sala de aula, escola e município.

Há grandes vantagens no desenvolvimento de programas de avaliação local. Elas permitem a desagregação de dados em nível escolar, coleta de informações de interesse especial e, em geral, uma compreensão mais profunda de seu contexto específico (Castro, 2002[55]). Além disso, este processo tem fomentado um debate de diversas partes interessadas sobre o direito à educação nos estados. Os administradores estaduais, a sociedade civil e a academia podem avaliar melhor os fatores que promovem ou dificultam o desempenho dos estudantes. Passaram a estar mais consistentemente engajados na elaboração de currículos inovadores, com base nas deficiências identificadas nas avaliações.

No entanto, alguns desafios permanecem. O envolvimento dos professores na análise dos resultados tem sido relatado como fraco. Como são os que trabalham diretamente na sala de aula, os professores teriam muito a contribuir para a análise, assim como aprender com ela. As escolas estaduais no Ceará, por exemplo, utilizam os resultados dos testes padronizados do meio do ano para ajustar o conteúdo dos cursos, com o objetivo de aumentar os níveis de desempenho dos alunos antes do final do ano letivo (Codes, A, 2018[38]). Embora uma miríade de materiais tenha sido produzida para facilitar a interpretação dos resultados, estes materiais não são bem conhecidos por todas as partes interessadas envolvidas. E por último, e em relação a isso, os canais de comunicação entre essas partes interessadas poderiam ser fortalecidos.

Dimensão 6: Disparidades territoriais no setor educacional

As disparidades territoriais no setor educacional são mais visíveis através da disponibilidade e distribuição desigual dos recursos entre os municípios, entre todos os estados e no interior deles. Para enfrentar estes desafios, o Brasil precisa não tanto investir mais em educação, pois o nível de gastos em relação ao PIB já está acima da média da OCDE, mas gastar os recursos de forma mais eficiente (Oliveira et al., 2015[40]; Moreira, 2017[43]). Por isso se faz necessária uma sólida estrutura de governança multinível que incorpore a dimensão territorial na elaboração e implementação de políticas educacionais. O reconhecimento das disparidades regionais é um passo importante para uma melhor elaboração de políticas e uma alocação de recursos mais eficiente. Para superar estas disparidades, o país criou vários sistemas de equalização.

O primeiro sistema de equalização no Brasil foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este fundo possibilitou um sistema federal de redistribuição dentro dos estados, com um fundo de alto nível administrado a nível federal (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]). O regime do FUNDEF também estabeleceu que 60% dos recursos devem ser gastos com salários de professores, e os outros 40% com custos operacionais. Os impactos desta medida no aumento dos salários dos professores foram positivos: nas regiões nordeste e norte, foi estimado um aumento de 70% (Bruns, Evans and Luque, 2011[28]).

Em 2007, o governo federal substituiu o FUNDEF, que tinha uma cláusula de caducidade, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização Profissional (FUNDEB). Isto permitiu não só dar continuidade a esta política, mas também a expandir para todo o sistema de educação básica, enquanto que antes ela se referia apenas às escolas primárias. O FUNDEB é regido pela Lei Nº 11.494/2007 e pelo Decreto Nº 6.253/2007. Os Estados contribuem para o fundo com receitas tributárias e de transferências, que são então compartilhadas entre os municípios sob um esquema de equalização, com base no número de matrículas (Santos et al., 2017[58]). Desta forma, muitos municípios que antes estavam abaixo do nível mínimo de gastos poderiam alcançá-lo.

Como as diferenças de contribuição entre estados são complementadas por fundos federais, o FUNDEB, portanto, tem um papel muito importante na redução das desigualdades regionais. Além disso, aborda as desigualdades dentro dos estados, devido ao mecanismo de redistribuição entre municípios de um mesmo estado. Estima-se que a diferença entre o menor e o maior gasto por aluno por ano seria 350% maior se o FUNDEB não houvesse sido implementado (Cruz et al., 2019[59]).

Há, no entanto, alguns elementos que mostram que o desenho do FUNDEB dificulta ainda mais os efeitos redistributivos (Diniz, 2012[33]; Cruz et al., 2019[59]). Por exemplo, com base no desenho do fundo, municípios menores, que têm proporcionalmente menos alunos, acabam financiando, em parte, os chamados municípios vencedores (Diniz, 2012[33]). Como regra geral, os pequenos municípios são mais significativamente dependentes de transferências do governo federal. No entanto, eles ainda têm que contribuir para o fundo, com o objetivo de proporcionar uma equalização horizontal intermunicipal. Assim, ao receberem os recursos redistribuídos pelo FUNDEB, acabam sendo penalizados (Diniz, 2012[33]).

Para enfrentar esse desafio sem alterar a lógica implícita de os recursos serem proporcionais ao número de matrículas, os resultados da pesquisa sugerem atribuir mais peso aos alunos pobres na fórmula de equalização (Cruz et al., 2019[59]). Ou seja, os governos subnacionais receberiam mais fundos não apenas proporcionalmente ao tamanho de sua população estudantil, mas também ao número de alunos com baixo status socioeconômico. Este mecanismo poderia compensar, pelo menos parcialmente, as desigualdades sociais.

Em segundo lugar, o parâmetro de gastos estudantis por ano exclui considerações sobre a eficiência dos gastos. Foram feitas várias propostas, incluindo emendas à Constituição, sobre o estabelecimento da qualidade da educação como parâmetro para redistribuir os fundos do FUNDEB (Cruz et al., 2019[59]). A adoção de um índice de Custo Aluno Qualidade (CAQ) está prevista nas Estratégias 20.6 e 20.7 da Lei Nº 13.005/2014.

O Custo Aluno Qualidade (CAQ) funcionaria como uma referência de quanto os governos subnacionais teriam que gastar em cada nível de educação por aluno para oferecer educação de qualidade (Cruz et al., 2019[59]). Hoje, a referência para a redistribuição é quanto os governos subnacionais gastam em seu orçamento, o que naturalmente depende de seu regime tributário e vontade política, ao mesmo tempo em que não se fala muito sobre a eficiência da alocação de recursos. O índice CAQ procura compensar isso, acrescentando a dimensão da qualidade, que se tornou uma diretriz importante para a política educacional do Brasil, pelo menos desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996.

Avaliação da governança multinível no Brasil: Mensagens-chave e recomendações

O Brasil tem uma complexa arquitetura institucional e financeira multinível. A qualidade da governança multinível pode ter um grande impacto na execução de políticas descentralizadas no Brasil. Ao auditar essas políticas, uma avaliação da dimensão da governança multinível é particularmente crucial.

Para orientar a avaliação da dimensão de governança multinível em uma auditoria, os TCs poderiam, como estudo de pré-auditoria, desenvolver um referencial de avaliação, seguindo as seguintes etapas:

- descrever o sistema de governança multinível para um setor de política pública e identificar as principais dimensões que poderiam ser avaliadas durante a auditoria
- definir indicadores-chave de maturidade para cada uma dessas dimensões, indicando a unidade de análise; descrição e fundamentação do indicador; informações necessárias para avaliação e respectivas fontes; e pergunta diagnóstico para avaliar o nível de maturidade
- especificar os diferentes níveis de maturidade para cada indicador, distinguindo entre básico, parcialmente alcançado e bom
- aplicar o referencial de avaliação da governança multinível para planificar e planejar a auditoria.

Seguindo estas etapas, e com base no referencial genérico de avaliação da governança multinível desenvolvida pela OCDE, os TCs podem desenvolver referenciais de avaliação da governança multinível para qualquer setor ou setores de políticas que serão auditados. Esses referenciais podem incluir as seis dimensões do referencial genérico (não exaustivas):

1. Atribuição de responsabilidades
2. Financiamento de responsabilidades subnacionais
3. Capacidades dos governos subnacionais e desenvolvimento de capacidades
4. Coordenação entre os níveis de governo
5. Monitoramento de desempenho e transparência
6. Sistemas de equalização fiscal e políticas regionais para reduzir as disparidades territoriais

Estas dimensões não devem ser consideradas uma lista exaustiva dos desafios da governança multinível no Brasil e podem ser revistas e refinadas dependendo das necessidades e da evolução do país e dos TCs, seguindo as quatro etapas detalhadas ao longo deste capítulo. As etapas de 1 a 3 do modelo descrito não tentam fornecer uma avaliação exaustiva do sistema de governança multinível para um setor de políticas selecionado, mas sim uma descrição detalhada que poderia servir como base para conduzir esta avaliação durante o processo de auditoria.

Anexo 3.A. Referenciais de avaliação da governança multinível

Um referencial genérico de avaliação da governança multinível para o Brasil

O referencial abaixo apresenta todos os indicadores de maturidade desenvolvidos pela OCDE para o referencial genérico de avaliação da governança multinível. Os diferentes níveis de maturidade foram definidos com base nas 10 diretrizes para fazer o trabalho de descentralização (OCDE, 2019[3]) e na Recomendação da OECD sobre Investimento Público Eficaz entre os níveis de governo (OCDE, 2019[2]).

Dimensão 1: Atribuição de responsabilidades

Critério: Definição clara das responsabilidades em todos os níveis de governo

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Critério de descrição (justificativa): Uma divisão clara e transparente de poderes implica que as responsabilidades dos vários níveis de governo devem ser codificadas com detalhes significativos em estruturas legais e regulatórias, e/ou acordos intergovernamentais, entre outros. Quanto mais uma área de responsabilidade é compartilhada entre diferentes níveis de governo, maior clareza é necessária para reduzir duplicações e sobreposições, particularmente em contextos federais.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Questão diagnóstico: Em que medida a lei/regulamentação especifica claramente as responsabilidades dos diferentes níveis de governo?

Níveis de maturidade

A divisão de responsabilidades e funções não está claramente definida em leis/regulamentos.	A lei/regulamentação identifica claramente qual nível de governo é responsável pela provisão de serviços e avaliação em cada setor, mas estas responsabilidades são nebulosas na prática.	Todos os níveis de governo identificam claramente suas responsabilidades e funções, para competências próprias e compartilhadas.

Critério: Alocação clara e coerente de funções em todos os níveis de governo

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Além da definição clara de responsabilidades, é importante esclarecer cada sub-função, ou seja, o papel dos vários níveis de governo na política, legislação, normas, supervisão, financiamento, provisão/administração, produção, distribuição, monitoramento de desempenho, avaliação, reclamações dos cidadãos, mecanismos de feedback e reparação.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Em que medida a lei/regulamentação especifica claramente as funções dos diferentes níveis de governo na área da política relevante?

Níveis de maturidade

Há uma sobreposição de funções entre vários níveis de governo (por exemplo, planejamento, política, finanças e provisão) na maioria das áreas de políticas.	A separação de funções entre os vários níveis de planejamento, políticas, finanças e provisão não é completamente clara para cada área de políticas	A atribuição de diferentes funções dentro das áreas de políticas (financiamento, regulamentação, implementação ou monitoramento) é clara e bem balanceada.

Critérios: Autonomia dos gastos municipais

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): A autonomia de gastos é determinada como o grau de autonomia e autoridade decisória dos governos subnacionais em seus campos de responsabilidade. A autonomia de gastos é baixa quando os governos locais atuam como agências financiadas e regulamentadas pelo governo central, em vez de atuarem como formuladores de políticas independentes. Ela também pode ser limitada se a provisão de serviços subnacionais for fortemente orientada por regulamentação normativa estabelecida por um nível mais alto de governo sem consultar os níveis mais baixos de governo.

Fonte de informação: Trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), leis e regulamentos, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Em que medida os governos subnacionais têm autonomia e autoridade decisória em suas áreas de responsabilidade?

Níveis de maturidade

As municipalidades não têm autonomia para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e padrões de serviço.	Os municípios têm autonomia limitada para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e para estabelecer padrões de serviço dependendo dos serviços.	Os municípios têm autonomia para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e para estabelecer padrões de serviço em função dos serviços.

Critérios: Atribuições dos governos subnacionais

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Nos sistemas descentralizados, as autoridades locais eleitas são frequentemente responsáveis perante os residentes que financiam e consomem os serviços. Os mecanismos para avaliar a responsabilidade dos governos incluem eleições locais e nacionais, mas também outros canais para os cidadãos expressarem suas vozes, tais como a participação em pesquisas, reuniões municipais, referendos locais e envolvimento direto na prestação de serviços. Há grandes variações entre os países em termos de responsabilidades e poder de decisão locais, resultando em diferentes graus de prestação de contas, e diferentes faixas de controle do governo central.

Fonte de informação: Lei, regulamentos, pesquisas, atas das reuniões da cidade, pesquisas de percepção, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Em que medida os governos locais são responsáveis pela prestação de serviços na sua área de responsabilidades?

Níveis de maturidade

Os governos locais não são diretamente responsáveis perante os cidadãos pela provisão de serviços, mas se reportam essencialmente aos níveis mais altos do governo.	O município promove a transparência em sua elaboração de políticas de modo a prestar contas aos cidadãos.	O município dispõe de ferramentas/mecanismos específicos para assegurar que os cidadãos estejam bem informados sobre qual nível de governo é responsável pelo quê, e a quem buscar, em que nível, para tratar de suas preocupações sobre a falha na qualidade do serviço. As informações sobre gestão/desempenho estão disponíveis para qualquer cidadão que as solicite.

Critérios: Cobertura da provisão de serviços públicos

Unidade de Análise: Governo municipal

Descrição dos critérios (justificativa): De acordo com o princípio de subsidiariedade, a tributação, os gastos e a autoridade reguladora para qualquer serviço devem ser investidos na gestão mais baixa do governo, a menos que possa ser defendida de maneira convincente a atribuição a gestões mais altas (falta de capacidade ou recursos). Para avaliar este critério, a alocação de competências deve assegurar que os padrões mínimos de cobertura de serviços sejam cumpridos por cada governo local em todo o país.

Fonte de informação: Trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), avaliações de serviços públicos, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Em que medida existe uma cobertura homogênea dos serviços públicos em todo o território a nível local?

Nível de maturidade

Há uma baixa cobertura da provisão de serviços públicos dentro da jurisdição do município.	Há apenas cobertura parcial da provisão de serviços públicos dentro da jurisdição da municipalidade.	A municipalidade garante níveis bons e suficientes de provisão de serviços.

Critérios: Engajamento dos cidadãos

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Sistemas subnacionais de governança pública podem facilitar a participação e o engajamento de cidadãos privados e outras partes interessadas nas deliberações sobre as escolhas de políticas públicas e na prestação de serviços públicos locais. As modalidades de engajamento dos cidadãos variam dependendo dos contextos locais, incluindo ferramentas para os cidadãos expressarem suas opiniões sobre os serviços e problemas locais.

Fonte de informação: lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores

Pergunta diagnóstico: Os cidadãos estão envolvidos no processo de tomada de decisões em todos os níveis de governo?

Níveis de maturidade

Não há formas de envolvimento e consulta dos cidadãos com as partes interessadas.	O governo subnacional consulta os cidadãos para definir prioridades e/ou em etapas específicas do processo de tomada de decisão.	O governo subnacional envolve os cidadãos e as partes interessadas relevantes para definir prioridades ao longo de todo o processo de tomada de decisão.

Dimensão 2: Financiamento de governos subnacionais

Critérios: Financiamento das principais responsabilidades

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Para que um modelo de descentralização seja eficaz, as responsabilidades pelas despesas (necessidades de gastos) devem ser suficientemente financiadas. Isto significa que a receita dos governos locais (incluindo receitas próprias, impostos compartilhados e transferências) deve ser consistente com as necessidades de gastos, para que cada nível de governo possa cumprir suas responsabilidades de serviço público de acordo com seu mandato. Esta coerência entre os meios geradores de receita e as necessidades de gastos é um fator de responsabilidade política e de resposta às preferências locais.

Fonte de informação: lei, contas financeiras subnacionais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: As receitas próprias dos governos subnacionais financiam uma grande parte de suas despesas?

Níveis de maturidade

A receita municipal (destinada e não destinada) não está ajustada à necessidade do município de cumprir com as responsabilidades na maioria dos setores.	A destinação da receita é ajustada à necessidade do município de cumprir suas responsabilidades apenas para determinados setores da política.	A destinação da receita é ajustada à necessidade do município de cumprir com as responsabilidades em todos os setores.

Critérios: Autonomia fiscal

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): A autonomia fiscal depende de muitos fatores, incluindo a capacidade do governo local de estabelecer ou modificar alíquotas e bases tributárias (além da receita proveniente de transferências, tarifas, encargos ou taxas de usuários ou de bens locais). Não há uma regra geral para um grau ideal de autonomia fiscal, mas as autoridades locais deveriam de modo geral confiar em suas próprias receitas para financiar seus serviços na margem. Um desafio particular para o governo central consiste em estabelecer a distribuição vertical da receita tributária entre os níveis de governo e determinar quais impostos atribuir aos governos subnacionais, sob quais critérios e com qual grau de poder discricionário sobre as bases e alíquotas tributárias.

Fonte de informação: Lei, estratégias financeiras subnacionais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O município tem autonomia sobre sua base tributária?

Níveis de maturidade

O município tem um baixo grau de autonomia fiscal, sem decisões tomadas em nível local sobre as alíquotas e a base tributária, e não realiza um alto nível de arrecadação de impostos.	O município faz uso apenas parcial de sua autonomia fiscal, principalmente através da cobrança de impostos.	O município tem um grande grau de autonomia fiscal, atuando sobre as alíquotas e cobrança de impostos, e atua para expandir sua base tributária através de medidas proativas (por exemplo, opções de compartilhamento de impostos).

Critérios: Transferências intergovernamentais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): O grau de discrição nas transferências intergovernamentais pode variar, desde as transferências destinadas e condicionais até as subvenções para fins gerais, com base em uma fórmula. Em geral, os municípios com capacidade fiscal limitada dependem mais das transferências intergovernamentais, que devem ser estáveis, previsíveis e baseadas em critérios transparentes e bem definidos, adaptados às especificidades regionais e locais.

Fonte de informação: Lei, contas financeiras subnacionais, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: As transferências intergovernamentais para o município são destinadas e implementadas de forma estável e regular?

Níveis de maturidade

A regra para determinar as transferências intergovernamentais não é clara e transparente e, como resultado, a receita das transferências não atende às necessidades de financiamento do município.	A regra para determinar as transferências é clara e transparente, mas não considera os critérios/variáveis corretos.	A estrutura fiscal intergovernamental é clara, com indicações oportunas para transferências entre níveis de governo, e há uma variação mínima entre transferências estimadas e reais.

Critérios: Gestão financeira municipal

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A capacidade de gestão financeira refere-se à capacidade dos governos subnacionais de assegurar o uso eficaz dos recursos internos e externos com integridade. Isto inclui preparação do orçamento, gestão de caixa, processos transparentes de compras para mitigar a corrupção, como utilizar controles internos e auditorias internas e externas para garantir eficiência e integridade. O custo e o orçamento adequados também podem servir para priorizar e executar programas de investimento de forma eficaz.

Fonte de informações: Regras fiscais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O município aplica as melhores práticas na gestão orçamentária e nos relatórios orçamentários?

Níveis de maturidade

O município carece de capacidade de gestão financeira para contabilidade financeira e relatórios, e o treinamento de pessoal não cobre a gestão financeira local.	O município está trabalhando no fortalecimento de suas práticas de contabilidade financeira, gestão orçamentária e relatórios (incluindo métodos orçamentários, formulação de orçamentos, execução de orçamentos, análise de receitas, assim como planejamento estratégico).	O município tem a capacidade de gestão financeira para decidir sobre as melhores práticas de contabilidade financeira e relatórios (incluindo métodos de orçamento, formulação de orçamento, execução do orçamento, análise de receitas, bem como planejamento estratégico), e as boas práticas de gestão financeira são refletidas nas estratégias orçamentárias e nos processos de alocação.

Critérios: Uso de mecanismos de financiamento inovadores

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Nos casos em que as fontes públicas de financiamento são insuficientes para cobrir despesas e necessidades de investimento nos níveis do governo estadual e do governo local, a diversificação das fontes de receita, recorrendo a fontes externas de financiamento e mecanismos de financiamento inovadores, pode ajudar a cobrir essa lacuna. Os governos locais e estaduais podem mobilizar fontes inovadoras de financiamento através de parcerias com o setor privado e investidores institucionais, emitindo títulos, Parcerias Público-Privadas, empréstimos conjuntos nos mercados de capitais ou outros instrumentos, tais como títulos verdes e títulos sociais.

Fonte de informação: Contas financeiras subnacionais, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local tem acesso a fontes inovadoras de financiamento para financiar despesas e necessidades de investimento?

Níveis de maturidade

Não há consideração a nível municipal para o uso de novos e inovadores instrumentos de financiamento.	Instrumentos de financiamento inovadores são raramente utilizados a nível municipal, com base no conhecimento do pessoal existente.	Instrumentos de financiamento inovadores são raramente utilizados a nível municipal, com base no conhecimento do pessoal existente.

Critérios: Dívida e empréstimos municipais

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): A capacidade dos governos de decidir sobre como e quando usar a dívida, como avaliar a acessibilidade da dívida, que dívida usar, como emitir e administrar a dívida é crucial. Este é particularmente o caso do governo subnacional, levando-se em consideração que se o nível da dívida subnacional for muito alto, isto pode ter repercussões na sustentabilidade das finanças públicas e na capacidade dos governos locais de financiar necessidades futuras. A capacidade de endividamento municipal pode ser determinada pela extensão em que um governo local pode tomar empréstimos, bem como impor restrições orçamentárias e regras fiscais aplicáveis aos governos locais.

Fonte de informações: Lei, contas financeiras nacionais e subnacionais, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: Em que medida o município pode tomar empréstimos de forma sustentável?

Níveis de maturidade

O município apresenta um grande déficit e um nível crescente de endividamento e/ou tem autonomia de empréstimo muito limitada.	O município está trabalhando para melhorar sua situação fiscal e sua capacidade de empréstimo.	O município tem um nível de endividamento sustentável e pode tomar emprestado até para suas necessidades, sem restrições excessivas de níveis mais altos de governo.

Dimensão 3: Capacidades e desenvolvimento de capacidade

Critérios: Capacidade estratégica subnacional

Unidade de Análise: Governos subnacionais (estados e/ou municípios)

Descrição dos critérios (justificativa): A capacidade estratégica refere-se à capacidade de estabelecer objetivos estratégicos para resultados sociais, políticos e econômicos e ter a capacidade administrativa e institucional para realizar esses objetivos dentro de um prazo determinado. A capacidade estratégica é especialmente crítica para as estratégias de desenvolvimento local e regional que requerem contribuições substanciais dos cidadãos e coordenação entre e além dos governos. A falta de capacidades técnicas ou estratégicas suficientes é um dos maiores desafios no campo da descentralização, pois a capacitação leva tempo e precisa de um compromisso de longo prazo dos governos centrais e subnacionais.

Fonte de informação: Documentos estratégicos municipais/estaduais, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local tem a capacidade estratégica de estabelecer objetivos e metas realistas, e desenvolver planos estratégicos para o desenvolvimento econômico local?

Níveis de maturidade

O município/estado tem baixa capacidade para estabelecer objetivos e metas realistas a médio e longo prazo e, portanto, para desenvolver políticas apropriadas.	O município/estado estabelece objetivos e metas realistas de acordo com as políticas, regulamentações e estruturas legais existentes.	O município/estado tem a capacidade de estabelecer objetivos e metas realistas a médio e longo prazo, e desenvolver e implementar políticas e marcos regulatórios e legais apropriados.

Critérios: Necessidades de pessoal

Unidade de Análise: Governo subnacional

Descrição dos critérios (justificativa): A boa alocação de pessoal é essencial para garantir a entrega de resultados no nível da administração governamental. Isto depende em grande parte do processo de seleção de pessoal e dos tipos de avaliações realizadas para avaliar o desempenho e as contribuições do pessoal. Recomenda-se assegurar uma contratação aberta e competitiva, e promoção baseada no mérito para atingir esses objetivos.

Fonte de informação: Trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: O governo local implementou um processo de contratação de pessoal capaz de atender às suas necessidades de capacidade?

Níveis de maturidade

O processo de contratação de pessoal municipal não é transparente e não é assegurado em uma base competitiva.	O processo de contratação de pessoal é aberto e transparente, mas não responde à gestão estratégica de recursos humanos.	O município criou um sistema eficaz de contratação e promoção de pessoal, baseado em resultados e necessidades (planejamento estratégico de recursos humanos).

Critérios: Desenvolvimento de capacidade para políticas subnacionais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Os governos locais podem enfrentar uma pressão crescente para aumentar seu tamanho e capacidade quando são transferidos para um número crescente de tarefas, a fim de lidar com as responsabilidades adicionais. Para enfrentar este aumento, é necessário fortalecer as capacidades dos governos em nível subnacional, com políticas de desenvolvimento de capacidade adaptadas às diversas necessidades dos governos subnacionais. O desenvolvimento e o fortalecimento das capacidades subnacionais são um compromisso de longo prazo, que requer recursos sustentáveis e compromisso político tanto do nível subnacional quanto do governo central/federal, incluindo as condições estruturais certas para que a descentralização esteja em vigor.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local se beneficia de programas de desenvolvimento de capacidade adequadamente financiados e planejados a longo prazo?

Níveis de maturidade

O pessoal municipal não recebe nenhum tipo de treinamento/assistência técnica de entidades externas ou de outros níveis de governo.	Os treinamentos disponíveis para o pessoal municipal são muito estreitos e não atendem às necessidades do município.	O município conta com o desenvolvimento de capacidades fornecido pelos níveis central e federal ou unidades externas para o treinamento técnico de funcionários públicos em diversos setores adaptados às suas necessidades (por exemplo, para a gestão de parcerias público-privadas).

Critérios: Documentos de orientação técnica

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Uma maneira eficaz de apoiar o desenvolvimento de capacidade em nível subnacional é distribuir documentos de orientação formais/padronizados em áreas como planejamento, avaliação de projetos, compras, ou monitoramento e avaliação.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Os documentos de orientação técnica estão disponíveis para os governos locais para orientá-los em áreas de políticas subnacionais?

Níveis de maturidade

Os documentos de orientação técnica para tarefas administrativas, planejamento ou avaliação não estão disponíveis para todos os níveis de governo.	Documentos de orientação técnica estão disponíveis para os atores de todos os níveis de governo apenas em alguns setores específicos.	Documentos de orientação técnica estão disponíveis para os atores em todos os níveis de governo para esclarecer abordagens de planejamento, implementação e avaliação.

Critérios: Ferramentas digitais

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): As ferramentas digitais podem dar suporte ao trabalho dos governos subnacionais de diversas maneiras. A tecnologia da informação e comunicação (TIC) e as mais recentes mudanças tecnológicas (*blockchain*, robótica) multiplicaram as oportunidades para que os governos locais melhorassem as formas de comunicação e envolvessem os cidadãos (por exemplo, democracia eletrônica e participação baseada nas TIC). As ferramentas digitais também ajudam os governos a fornecer serviços públicos locais (governo eletrônico), gerenciar recursos públicos de forma mais eficiente (por exemplo, para cobrança de impostos), melhorar a capacidade e a gestão de pessoal e adotar novos modelos de gestão pública. As ferramentas digitais podem, por fim, melhorar as relações entre o governo central e os governos subnacionais, facilitando a mudança para práticas de governança mais descentralizadas.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local utiliza ferramentas digitais nas tarefas administrativas e na provisão de serviços?

Níveis de maturidade

O município não faz uso de ferramentas de e-governo ou novas tecnologias..	O município faz uso esporádico de ferramentas de e-governo e novas tecnologias para projetos específicos.	O município utiliza regularmente ferramentas de e-governo para simplificar os procedimentos administrativos para o trabalho diário e os projetos de investimento público.

Critérios: Capacidades subnacionais para investimento público

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): A falta de capacidade para elaborar e implementar a mistura certa de investimento é frequentemente um gargalo principal a nível subnacional. Definir, estruturar, implementar, operar e monitorar o investimento público requer um conjunto muito diversificado de capacidades, em particular para investimentos em infraestrutura, que estão desigualmente distribuídos entre os territórios. São necessárias habilidades e conhecimentos específicos dentre o pessoal para que essas funções sejam desempenhadas de forma eficaz.

Fonte de informação: Estratégias e planos municipais de investimento, trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local tem capacidade suficiente para planejar e implementar investimentos públicos?

Níveis de maturidade

Há falta de pessoal qualificado para planejar e implementar investimentos públicos no município.	O município tem uma equipe dedicada a planejar e/ou implementar investimentos públicos com habilidades específicas.	As políticas de gestão de recursos humanos do município demonstram particular atenção às habilidades do pessoal envolvido no investimento público (por exemplo, a contratação é direcionada, são feitas avaliações das necessidades e é disponibilizado e utilizado o treinamento apropriado).

Critérios: Coordenação horizontal e compartilhamento de conhecimento para o desenvolvimento de capacidades

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Governos locais e municípios não são todos e nem sempre estão equipados com o mesmo nível de capacidade para garantir o sucesso na prestação de serviços e na implementação de políticas, pois pode haver diferenças importantes entre governos subnacionais em termos de capacidade financeira e habilidades administrativas (em termos de pessoal, expertise, escala). Isto pode levar a aumentar as disparidades entre os governos locais. Para reduzir essas disparidades, a coordenação horizontal pode ser realizada promovendo a cooperação intermunicipal, inter-regional ou a governança metropolitana, por exemplo. Através de parcerias rural-urbano em particular, os governos locais rurais podem se beneficiar dos recursos e da experiência de suas contrapartes urbanas, e ambas as partes podem fortalecer suas capacidades. O sistema jurídico em nível nacional deve permitir tais ferramentas.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: O governo local participa de plataformas de compartilhamento entre pares ou outras instituições de coordenação horizontal, com o objetivo de fortalecer suas capacidades?

Níveis de maturidade

O município não está envolvido no compartilhamento de conhecimento com outros governos subnacionais, e carece da estrutura legal para tal operação.	O município participa ocasionalmente de redes de compartilhamento de conhecimento com outros municípios e/ou governos estaduais.	O município está sistematicamente engajado no compartilhamento de conhecimento com outros governos subnacionais em nível federal e local, e compartilha ativamente boas práticas em campos onde sua experiência é alta.

Dimensão 4: Coordenação entre níveis de governo

Critérios: Estruturas legais e regulamentares consistentes

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Em um contexto descentralizado, o governo central deve fornecer uma estrutura e diretrizes abrangentes para políticas e estratégias setoriais, a fim de garantir que as políticas elaboradas e implementadas em todos os níveis sejam impulsionadas por uma meta comum e não sigam objetivos contraditórios. Estruturas legais e regulamentares consistentes devem ser alinhadas em todos os níveis para garantir que os objetivos sejam atingidos.

Fonte de informação: Lei, regulamentos.

Pergunta diagnóstico: As estruturas em nível nacional, regional e municipal estão alinhadas em cada setor político?

Níveis de maturidade

As ações tomadas pelo município não estão em conformidade com atos normativos federais e atos setoriais centrais.	As ações tomadas pelo município estão em conformidade com atos normativos federais e atos setoriais centrais na maioria dos casos.	As ações tomadas pelo município estão em conformidade com atos normativos federais e atos setoriais centrais.

Critérios: Coordenação vertical para o planejamento de políticas

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Em um contexto descentralizado e em países federais em particular, decisões unilaterais sem consulta podem minar a confiança. Portanto, é importante encontrar o equilíbrio certo entre as abordagens top-down e bottom-up (de cima para baixo e de baixo para cima). As plataformas intergovernamentais de coordenação vertical têm o potencial de ajudar a esclarecer, coordenar e desenvolver opções de reforma, provisão conjunta ou acordos de parceria para impostos, despesas, compartilhamento de receitas e transferências, prestação de serviços públicos e políticas regulatórias. Elas podem ser na forma de plataformas de diálogo, conselhos fiscais, comissões permanentes e conselhos consultivos intergovernamentais.

Fonte de informações: Leis, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Existem ferramentas e plataformas para a coordenação vertical entre os níveis de governo?

Níveis de maturidade

O município não está envolvido em nenhuma plataforma de coordenação formal envolvendo o nível estadual e nacional.	O município participa de plataformas de coordenação (por exemplo, convênios, pactos federativos) em uma base ad hoc, envolvendo apenas um único setor político.	O município coordena efetivamente com os níveis estaduais/federais através de instituições formais de forma regular e com uma abordagem multissetorial.

Critérios: Acordos de coordenação para financiamento

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Os instrumentos formais de cofinanciamento (por exemplo, contrato, associações) são úteis para criar confiança entre os níveis de governo. Em alguns casos, pode haver acordos/contratos cooperativos de finalidade única ou múltipla (por exemplo, acordos de serviços compartilhados em saúde ou educação). Esses arranjos também fornecem uma perspectiva de longo prazo para as estratégias de financiamento e investimento dos governos locais e regionais através da terceirização de serviços a longo prazo.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional está envolvido em acordos de cofinanciamento?

Níveis de maturidade

O município não participa de nenhum tipo de acordo de cofinanciamento para a prestação de serviços e investimentos.	O município participa de alguns acordos de cofinanciamento, mas seu uso permanece limitado devido às limitações estabelecidas pela lei, complexidade dos procedimentos e falta de capacidade de se envolver em acordos de parceria com outras partes interessadas.	O município participa sistematicamente de acordos de co-financiamento para fornecer políticas/investimentos que atendam às necessidades locais.

Critérios: Programação plurianual

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Uma abordagem plurianual da elaboração de políticas, e em particular de políticas de investimento, pode dar suporte à capacidade do governo local de priorizar seus gastos e programas de investimento, e assegurar que estejam alinhados com as prioridades estabelecidas nos níveis regionais e nacionais de governo. A programação plurianual é feita conectando estruturas de planejamento e orçamento, e também pode ajudar a dar visibilidade quanto à disponibilidade de recursos e previsibilidade, em particular para o financiamento de projetos de longo prazo, que podem precisar sobreviver a mudanças de governo.

Fonte de informação: Orçamentos dos governos municipais e estaduais, e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores**.**

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional desenvolve uma programação de investimentos plurianuais e previsões orçamentárias de médio prazo?

Níveis de maturidade

O município não tem/desenvolve previsões orçamentárias plurianuais ligadas ao planejamento/investimentos de políticas.	A programação das políticas municipais está ligada a previsões orçamentárias plurianuais, que não estão necessariamente alinhadas com outros níveis de governo.	A programação das políticas municipais está vinculada a previsões orçamentárias plurianuais, que são revisadas regularmente e alinhadas com outros níveis de governo.

Critérios: Orçamentos participativos/para cidadãos

Unidade de análise: Municípios:

Descrição dos critérios: Orçamento Participativo é um processo pelo qual os cidadãos participam diretamente na alocação de uma parte definida do orçamento de um governo. São iniciativas normalmente iniciadas pelas autoridades governamentais locais, frequentemente em resposta a demandas de grupos comunitários, OSCs e/ou cidadãos para uma maior participação na decisão de como e onde os recursos públicos devem ser gastos. O orçamento participativo cria oportunidades para educar e capacitar os cidadãos, e fortalecer as relações cidadão-governo. Também ajuda a promover a transparência e a prestação de contas do governo, e a capacidade de resposta e eficácia dos programas e serviços governamentais.

Fonte de informação: trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), websites, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O município conduz iniciativas de orçamento participativo para responder às demandas dos cidadãos e promover a transparência e a prestação de contas?

Níveis de maturidade

O município não assumiu orçamentos participativos/para os cidadãos ou qualquer outra forma similar de alocação de fundos participativos nos últimos 3 anos.	O município assumiu orçamentos participativos/para os cidadãos ou outra forma similar de alocação de fundos participativos pelo menos uma vez nos últimos 3 anos.	O município implementa sistematicamente orçamentos participativos/para os cidadãos ou outra forma similar de alocação de fundos participativos a cada ano, fazendo esforços para aumentar o montante do orçamento e o número de participantes envolvidos.

Critérios: Resolução de conflitos entre administrações municipais, estaduais e central

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Quando poderes e responsabilidades são compartilhados e simultâneos, uma estrutura legal deve estabelecer qual nível de governo tem supremacia legislativa no caso de um conflito. Se vários níveis de governo têm jurisdição exclusiva em subáreas de uma função (por exemplo, educação, saúde ou avaliação de impacto ambiental), então os arranjos intergovernamentais devem especificar os processos precisos para se chegar a um acordo e para resolver conflitos, permitindo que os projetos prossigam. Na ausência dessa clareza, projetos de importância crítica em áreas políticas específicas podem ser indevidamente postergados, ou até abandonados.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: A estrutura legal fornece mecanismos adaptados para chegar a um acordo em caso de conflito entre vários níveis de governo?

Níveis de maturidade

Não existe um mecanismo institucional para a resolução de conflitos em todos os níveis de governo.	Existem mecanismos institucionais de consulta e compartilhamento de encargos nas diversas áreas políticas, para garantir o mínimo de conflitos entre os níveis de governo.	Os mecanismos institucionais estão em vigor efetivamente para cada função de resolução de conflitos.

Critérios: Coordenação horizontal para a provisão de serviços

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A ordenação horizontal é essencial para aumentar a eficiência através de economias de escala e para aumentar as sinergias entre as políticas de governos subnacionais vizinhos (ou ligados de outra forma). Os mecanismos de coordenação horizontal podem assumir diversas formas (por exemplo, cooperação intermunicipal, fusões), dependendo das características da localidade e dos objetivos da política. Além disso, a coordenação horizontal pode ser diretamente incentivada e recompensada por níveis mais altos de governos através de incentivos, subsídios, etc.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O município desenvolve mecanismos de coordenação horizontal para a provisão de serviços?

Níveis de maturidade

O município não está engajado na coordenação horizontal para a provisão de serviços e investimentos.	O município se envolve com os municípios vizinhos em uma base ad hoc para planejar e implementar políticas.	Existem mecanismos claros para garantir e incentivar que o município se envolva sistematicamente com os municípios vizinhos para fornecer serviços em diversas áreas de políticas (incluindo mecanismos de recompensa).

Critérios: Parcerias interjurisdicionais envolvendo investimentos

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Descrição dos critérios (justificativa): Para garantir que os investimentos públicos sejam feitos na escala relevante, a coordenação horizontal é crucial. Ela é importante para a provisão de infraestrutura física onde a escala eficiente muitas vezes excede os limites administrativos de governos locais individuais, e para investimentos no desenvolvimento e inovação do capital humano onde os limites administrativos e funcionais possam não coincidir. Por estas razões, os governos devem oferecer incentivos e/ou buscar oportunidades de coordenação horizontal entre regiões e/ou governos locais para fazerem com que o investimento público corresponda à escala geográfica relevante (por exemplo, através de contratos, parcerias específicas de investimento público, autoridades conjuntas, ou fusões regionais ou municipais).

Fonte de informações: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local procura desenvolver parcerias interjurisdicionais para coordenar investimentos com outros governos locais?

Níveis de maturidade

O município não está engajado em nenhuma parceria interjurisdicional para investimentos.	Os municípios prestam atenção às possíveis complementaridades e conflitos entre os investimentos de outros municípios.	Os municípios coordenam sistematicamente os investimentos com outros municípios através de mecanismos bem estabelecidos, tais como acordos/parcerias/associações contratuais.

Dimensão 5: Mensuração de desempenho e transparência

Critérios: Análise *ex ante* para informar a tomada de decisões em diferentes estágios do processo da política

Unidade de Análise: Governo subnacional

Descrição dos critérios (justificativa): A avaliação *ex ante* ajuda a identificar o impacto e o risco a longo prazo dos gastos públicos e dos investimentos iniciais no ciclo da política. Ela pode dar suporte à identificação do impacto social, ambiental e econômico dos gastos públicos, ao mesmo tempo em que avalia que método pode render a melhor relação custo-benefício. Para ser rigorosa e maximizar seus efeitos, a avaliação *ex ante* deve ser conduzida por pessoal com as habilidades necessárias, estar sujeita a uma revisão independente e seguir diretrizes técnicas de alta qualidade.

Fonte de informação: Lei, documentos de orientação para análise *ex ante* e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias prévias.

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional realiza análises *ex ante* para priorizar e avaliar os impactos dos gastos públicos?

Níveis de maturidade

O município carece das informações necessárias e da capacidade de realizar uma avaliação *ex ante* para informar os gastos públicos.	O município realiza ocasionalmente avaliações *ex ante* antes de empreender projetos públicos, mas com informações e conhecimentos limitados para fazê-lo de forma regular.	Uma grande parte dos gastos e investimentos públicos do município está sujeita a uma avaliação *ex ante*, idealmente sujeita a uma revisão independente.

Critérios: Avaliações ex post para melhorar o desempenho ao longo de todo o ciclo da política

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A priorização de projetos em nível municipal pode ser melhorada através de avaliações *ex post* e do desenvolvimento de cenários prospectivos. A avaliação *ex post* aborda os objetivos das políticas, procurando determinar se os resultados pretendidos foram alcançados, e se o papel foi desempenhado pelas despesas públicas e atividades de investimento. O governo central pode apoiar os governos locais ao longo deste processo, exigindo e/ou cofinanciando avaliações *ex post* em nível subnacional e criando uma instituição independente em nível nacional para realizar estas avaliações.

Fonte de informações: Lei, documentos de orientação para avaliação *ex post*, e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: As avaliações *ex post* são conduzidas pelo governo subnacional, com base em padrões claros de avaliação *ex post*?

Níveis de maturidade

Não há avaliações *ex post* das políticas/programas implementados pelo município e, portanto, a avaliação de desempenho não contribui diretamente para melhorar o desempenho do processo decisório municipal.	O município realiza avaliações, mas seu resultado não tem impacto no processo de tomada de decisão.	As avaliações *ex post* são realizadas regularmente por órgãos independentes (por exemplo, organizações de pesquisa, universidades, consultorias) e é possível vincular os resultados da avaliação de desempenho com melhorias de desempenho nos ciclos subsequentes.

Critérios: Sistemas de desempenho baseados em resultados para políticas sociais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): As estratégias de política pública orientadas para resultados concentram-se no resultado e no desempenho das despesas e dos investimentos. Para avaliar este desempenho, o sistema de monitoramento deve utilizar critérios para os resultados dos serviços. Os critérios de avaliação e monitoramento precisam ser definidos nos estágios iniciais da concepção da política, a fim de alocar os recursos necessários e produzir os dados apropriados para este fim. Além disso, os governos em todos os níveis precisam da capacidade adequada para monitorar esses critérios e ajustá-los, se necessário, com base nos contextos locais.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O sistema de monitoramento de desempenho do governo local utiliza critérios para os resultados dos serviços?

Níveis de maturidade

Não há nenhum mecanismo para monitorar a eficácia das políticas setoriais.	O município estabeleceu indicadores básicos para monitorar a eficácia das políticas setoriais.	O município dispõe de mecanismos para monitorar e avaliar o desempenho em termos de políticas/resultados sociais, incorporando produtos e resultados (indicadores de resultados, com metas mensuráveis).

Critérios: Documentos de orientação para um rigoroso monitoramento e avaliação

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Monitoramento e avaliação são mecanismos importantes para prestação de contas e aprendizagem: para transferir conhecimento entre as partes e melhorar o desempenho através da integração de feedback em cada área de política. Documentos de orientação claros devem ser fornecidos aos governos locais para estabelecer padrões de avaliação *ex post*.

Fonte de informação: Lei, documentos de orientação e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Os governos locais têm as diretrizes e ferramentas necessárias para conduzir um monitoramento e avaliações eficazes?

Níveis de maturidade

Os municípios utilizam ferramentas governamentais tradicionais relacionadas com a medição de desempenho.	O município utiliza ferramentas TIC/e-governo apenas para informar sobre o desempenho.	O município realiza avaliações baseadas em padrões claros e rigorosos para mensurar e monitorar o desempenho.

Critérios: Ferramentas TIC e novas tecnologias para avaliação de desempenho

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Os governos locais podem ser encorajados a confiar em um amplo conjunto de mecanismos para avaliação de desempenho, incluindo as TIC e as ferramentas de governo digital (por exemplo, plataformas TIC). As TIC e as ferramentas do e-governo podem ser usadas para rastrear consultas/transações, medir os tempos de resposta da prestação de serviços e pesquisar os clientes. As ferramentas de TIC também podem ajudar o governo a entender melhor quem são os usuários dos serviços e a aprender sobre suas necessidades.

Fonte de informação: Práticas municipais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais)

Pergunta diagnóstico: Os governos locais usam as TIC e as ferramentas do governo eletrônico para mensurar, monitorar e disseminar seu próprio desempenho?

Níveis de maturidade

Os municípios não utilizam ferramentas TIC/e-governo relacionadas à medição de desempenho.	O município utiliza ferramentas TIC/e-governo apenas para informar sobre o desempenho.	O município realiza avaliações baseadas em padrões claros e rigorosos para mensurar e monitorar o desempenho.

Critérios: Análise de benchmarking para mensuração de desempenho

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Seguindo o crescente interesse no benchmarking internacional de desempenho em toda a OCDE, todos os níveis de governos podem produzir análises de benchmarking em áreas de políticas selecionadas (por exemplo, saúde, educação), em nível interlocal, regional e/ou internacional, e utilizar as informações disponíveis para a mensuração de desempenho. Para este fim, as informações entre os governos locais devem ser abertamente acessíveis, e atualizadas regularmente.

Fonte de informação: Lei, e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O governo local realiza análises de benchmarking para avaliar sua mensuração de desempenho?

Níveis de maturidade

A medição de desempenho não tem o suporte de mecanismos de benchmarking, devido à falta de capacidade e dados disponíveis.	O benchmarking de eficiência é realizado periodicamente para a mensuração do desempenho.	O benchmarking de eficiência é realizado periodicamente pelo município, e os dados de tal análise estão disponíveis abertamente.

Critérios: Transparência e relatórios

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Todos os níveis de governo devem estar comprometidos em melhorar de forma consistente a transparência, melhorar a coleta de dados e fortalecer seus sistemas de monitoramento de desempenho. Informações transparentes e livremente disponíveis permitem medições de desempenho e benchmarking entre os governos e suas agências e entidades. Para isso, é importante assegurar que as avaliações sejam divulgadas e relatadas aos cidadãos, governos de alto escalão, o setor privado e outras partes interessadas.

Fonte de informação: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: As avaliações são divulgadas abertamente para as partes interessadas públicas e privadas?

Níveis de maturidade

As informações sobre o desempenho não são divulgadas ao público.	As informações sobre o desempenho são acessíveis ao público.	O município divulga de maneira proativa informações de desempenho e busca o feedback dos cidadãos, incluindo informações sobre o monitoramento dos acordos alcançados em todos os níveis de governo.

Critérios: Disponibilidade e transparência dos procedimentos administrativos

Unidade de análise: Estado/municipalidades

Descrição dos critérios: A maioria das compras é realizada em nível subnacional e, ao mesmo tempo, é uma das atividades governamentais mais vulneráveis ao desperdício, fraude e corrupção. Transparência durante todo o ciclo de compras, profissionalização da função de compras, e mecanismos claros de responsabilidade e controle são todos necessários.

Fonte de informação: Trabalho de campo (entrevistas, grupos focais), ferramentas eletrônicas, websites, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: Os procedimentos administrativos de compras públicas são transparentes e claros para os cidadãos e as empresas?

Níveis de maturidade

O estado/município não possui um único registro onde todos os procedimentos administrativos estão disponíveis para consulta dos cidadãos e empresas.	O estado/município não possui um único registro onde todos os procedimentos administrativos estão disponíveis para consulta dos cidadãos e empresas.	O estado/município tem um único registro onde todos os procedimentos administrativos estão disponíveis para consulta dos cidadãos e empresas. O registro está operacional, pode ser facilmente acessado por todos online no site municipal/estadual. As informações do registro são atualizadas regularmente e incluem orientação para o usuário. O registro também permite que todos os cidadãos enviem informações e recebam uma resposta.

Dimensão 6: Disparidades territoriais

Critérios: Equalização fiscal centrada nas necessidades fiscais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A equalização das necessidades fiscais pode ser alcançada através de uma abordagem de demanda de serviços que aloca fundos por população necessitada de serviços, por exemplo, população em idade escolar para financiamento escolar. Ou então, a equalização das necessidades fiscais pode ser alcançada através de subsídios setoriais baseados em resultados que também aumentam a responsabilidade baseada em resultados. Recomenda-se estabelecer fórmulas de alocação separadas para cada tipo de governo municipal/local, reconhecendo o tamanho da população, a área servida e a natureza urbana/rural dos serviços ao fazer subvenções aos governos locais.

Fonte de informação: Textos legais, contas financeiras dos governos subnacionais, entrevistas, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: A capacidade fiscal do governo local é equalizada com base em suas necessidades fiscais?

Níveis de maturidade

Não há sistema de equalização/ O sistema de equalização não leva em conta as necessidades fiscais do município.	O sistema de equalização reconhece apenas parcialmente a capacidade fiscal e a necessidade fiscal do município (com base no rendimento potencial per capita de cada base, rendimento real per capita, critérios macro).	O sistema de equalização permite eficientemente a equalização das necessidades fiscais do município.

Critérios: Sistema de equalização fiscal simples e claro

Unidade de análise: Todos os níveis de governo

Critérios Descrição: Na elaboração das transferências de equalização fiscal, uma justiça grosseira é melhor do que uma justiça precisa ou plena se ela alcançar uma aceitação e sustentabilidade mais amplas. É importante concentrar-se em um único objetivo (equalização para transferências de equalização) em um programa de subsídio e tornar o desenho consistente com esse objetivo. Estabelecer múltiplos objetivos em um único programa de subsídio corre o risco de não conseguir atingir nenhum deles.

Fonte de informação: Textos legais, contas financeiras do governo subnacional, entrevistas, auditorias anteriores.

Pergunta diagnóstico: O sistema de equalização fiscal tem um objetivo único e claro?

Níveis de maturidade

Não há Sistema de equalização.	O sistema de equalização não é claro e a complexidade geral do programa é percebida como alta/média complexidade.	O sistema de equalização se concentra em um único objetivo e é projetado de acordo com este objetivo. A complexidade geral do programa é percebida como baixa.

Critérios: Políticas de desenvolvimento regional para reduzir as desigualdades

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): A fim de compensar os incentivos potencialmente negativos dos sistemas de equalização, estes sistemas precisam ser acompanhados por políticas proativas de desenvolvimento regional, implementadas em nível nacional, regional e local.

Fonte de informação: Planos de desenvolvimento nacional, regional e local, entrevistas, auditorias anteriores

Pergunta diagnóstico: Existem políticas ativas de desenvolvimento regional e incentivos para reduzir as disparidades no nível do governo local, especialmente entre as áreas rurais e urbanas?

Níveis de maturidade

Não existe uma política de desenvolvimento regional ou incentivo para dar suporta à equalização do município com outros municípios em áreas políticas.	Há uma estratégia de desenvolvimento regional em desenvolvimento que dá suporte à redução das desigualdades em nível municipal.	Há uma estratégia de desenvolvimento regional em vigor em complemento à equalização do sistema para garantir que ele beneficie o município e os territórios próximos.

Um referencial de avaliação da governança multinível para o setor da educação no Brasil

Dimensão 1: Responsabilidades claramente atribuídas e com prestação de contas

Critérios: Definição clara das responsabilidades em todos os níveis de governo no setor de educação

Unidade de Análise: Níveis estaduais e municipais de governo

Fonte de informações: Constituição de 1988 (arts. 21 a 24 e arts. 205 a 214), Lei de Bases e Diretrizes da Educação (LDB) (Lei Nº 9.394/1996), Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei Nº 13.005/2004) e legislação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Plano de Ações Articuladas (PAR) (Decreto nº 6.094/2007).

Pergunta diagnóstico: A lei/regulamentação especifica claramente as responsabilidades dos diferentes níveis de governo no setor da educação?

Níveis de maturidade

A divisão de responsabilidades e funções não está claramente definida em leis/regulamentos.	A lei/regulamentação identifica claramente qual nível de governo é responsável por cada nível de educação, mas essas responsabilidades se sobrepõem ou são fragmentadas na prática.	Todos os níveis de governo identificam claramente suas responsabilidades e funções, para competências próprias e compartilhadas.

Critérios: Autonomia dos gastos municipais

Unidade de Análise: Nível municipal de governo

Fonte de informações:

- Constituição de 1988 (arts. 205 a 214), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996, especialmente os artigos 68 a 77), Lei FUNDEB (Lei nº 11.494/2017), Lei de Piso Salarial (Lei nº 11.738/2008).
- Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172/1966, especialmente os arts. 32 a 34, 77 a 79, 83 a 85 e 91).
- Cada Município tem sua Lei Orgânica Municipal, Código Tributário, Lei de Organização Administrativa e Lei do Plano de Educação Local.

Pergunta diagnóstico: Os governos locais têm plena autonomia e autoridade decisória para ministrar o ensino fundamental 1 e fundamental 2?

Níveis de maturidade

Os municípios não têm autonomia para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e os padrões de educação.	Os municípios têm autonomia limitada para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e para estabelecer padrões educacionais.	Os municípios têm autonomia para decidir sobre o nível e a composição dos gastos e para estabelecer padrões educacionais.

Critérios: Cobertura dos serviços públicos relacionados à educação

Unidade de Análise: Nível de governo municipal e estadual

Fonte de informações:

- Plano de Educação Local e outros planos locais relevantes relacionados à provisão de serviços públicos (Plano de Transporte).
- Documentos em nível estadual e federal relativos aos arranjos de transporte.

Pergunta diagnóstico: A provisão de serviços de educação é homogênea e bem adaptada a todo o território da jurisdição do governo subnacional?

Níveis de maturidade

Há uma baixa cobertura da provisão de serviços públicos dentro da jurisdição do município, com forte sobreposição com outras jurisdições.	Há apenas uma cobertura parcial da provisão de serviços públicos (por exemplo, transporte para a escola) dentro da jurisdição do município, devido à falta de clareza das responsabilidades com outros níveis de governo.	O município garante bons e suficientes níveis de prestação de serviços em torno do acesso às escolas (por exemplo, transporte), em cooperação com outros níveis de governo.

Dimensão 2: Responsabilidades suficientemente financiadas

Critérios: Transferências intergovernamentais destinadas à educação

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informações:

- Constituição de 1988 (arts. 205 a 214) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996, especialmente os artigos 68 a 77).
- Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2017) e Lei do Subsídio de Educação (Lei nº 9.424/1996 e Lei nº 9.766/1998).
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) (Lei nº 10.880/2004), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Lei nº 11.947/2009), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Lei nº 11.947/2009) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) (Decreto nº 91.542/1985).
- Pesquisa de campo com entrevistas e questionários para avaliar o equilíbrio entre o financiamento e as responsabilidades atribuídas.

Pergunta diagnóstico: As transferências intergovernamentais para os municípios destinadas ao setor de educação são elaboradas e implementadas de forma estável e regular?

Níveis de maturidade

As receitas das transferências não atendem às necessidades de financiamento do município, com grandes lacunas incorridas pela falta de clareza das transferências para responsabilidades educacionais.	A regra para determinar as transferências destinadas aos gastos com educação é clara e transparente, mas não considera os Critérios/variáveis corretos.	A estrutura fiscal intergovernamental para os gastos com educação é clara, com indicações oportunas para transferências entre níveis de governo, e há uma variação mínima entre transferências estimadas e reais.

Critérios: Gestão financeira subnacional e mobilização de recursos para o financiamento do setor de educação

Unidade de Análise: Níveis estaduais e municipais de governo

Fonte de informações: Contas financeiras dos governos municipais e estaduais, regras fiscais e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais).

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional aplica as melhores práticas para otimizar sua gestão orçamentária no setor de educação?

Níveis de maturidade

O governo subnacional carece de capacidade de gestão financeira e suporte do governo estadual (sob a forma de transferências ou incentivos) para mobilizar recursos para financiar responsabilidades educacionais e até as necessidades, em parte devido à falta de treinamento de pessoal.	O governo subnacional está trabalhando, juntamente com o governo estadual, no fortalecimento das práticas de mobilização de recursos e gestão orçamentária, inclusive através de novos sistemas de transferência e impostos, para suportar o setor educacional.	O governo subnacional tem a capacidade de gestão financeira para decidir sobre as melhores práticas de contabilidade financeira e relatórios (incluindo métodos de orçamento, formulação de orçamento, execução do orçamento, análise de receitas, bem como planejamento estratégico), e as boas práticas de gestão financeira são refletidas nas estratégias orçamentárias e nos processos de alocação.

Dimensão 3: Coordenação entre e através dos níveis de governo

Critérios: Coordenação vertical para o planejamento de políticas através dos Planos de Ações Articuladas (PAR)

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informações:

- Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2004) e legislação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Plano de Ações Articuladas (PAR) (Decreto nº 6.094/2007).
- Base Curricular Comum Nacional.
- Fórum Nacional da Educação (Portaria MEC nº 1.407/2010).
- Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (arts. 12 e 13 da Lei FUNDEB nº 11.494/2007).
- Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS Fundeb) (arts. 24 a 30 da Lei FUNDEB nº 11.494/2007).
- Sistemas de informação do Ministério da Educação, por exemplo, o SIMEC.
- Pesquisa de campo com entrevistas e questionários para avaliar os níveis de engajamento no processo de planejamento participativo.

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional está recorrendo aos Planos de Ações Articuladas (PAR) como uma ferramenta estratégica de participação?

Níveis de maturidade

O município não está envolvido em nenhuma plataforma de coordenação formal envolvendo o estado e o governo federal e não apresentou o PAR.	O município participa de plataformas de coordenação, incluindo os Planos de Ações Articuladas, em uma base *ad hoc*.	O município coordena efetivamente com os níveis estaduais/federais através de instituições formais em bases regulares, culminando com a elaboração do PAR.

Critérios: Acordos de coordenação para o financiamento de projetos educacionais

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informações: Lei, regulamentos e trabalho de campo (entrevistas, grupos focais)

Pergunta diagnóstico: O governo local está envolvido em acordos de cofinanciamento com outros níveis de governo?

Níveis de maturidade

O município não participa de nenhum tipo de acordo de cofinanciamento para a provisão de serviços e investimentos no setor de educação.	O município participa de alguns acordos de cofinanciamento, mas estes permanecem não institucionais, e não envolvem uma redistribuição de recursos.	O município está engajado em cooperação institucionalizada e acordos de cofinanciamento com outros níveis de governo, a fim de fornecer políticas/investimentos que atendam às necessidades locais, com forte cooperação e redistribuição de recursos

Critérios: Coordenação horizontal para a provisão de educação

Unidade de Análise: Governos subnacionais

Fonte de informações:

- Acordo de consórcio intermunicipal, se houver.
- Acordo de Desenvolvimento Educacional, se houver (Resolução CNE nº 1/2012).
- Fórum de troca de informações e aprendizado entre pares, se houver.
- Procedimentos conjuntos de exame de admissão para contratação de professores, se houver.

Pergunta diagnóstico: O governo subnacional desenvolve mecanismos de coordenação horizontal para a provisão de educação?

Níveis de maturidade

O governo subnacional não está envolvido na coordenação horizontal para a provisão e investimento em educação.	O governo subnacional se envolve com os municípios vizinhos em uma base ad-hoc para planejar e implementar políticas educacionais.	O governo subnacional está engajado em formas horizontais de colaboração territorial em educação, como o ADE, com resultados concretos em termos de planos de ação e desempenho conjuntos.

Dimensão 4: Capacidades e desenvolvimento de capacidades

Critérios: Capacidade estratégica municipal para orientar as políticas educacionais

Unidade de Análise: Governos municipais

Fonte de informações:

- Plano Municipal de Educação, Base Curricular Local, Lei de Organização Administrativa.
- Plano de Ações Articuladas – PAR.
- Termo de colaboração no Arranjo de Desenvolvimento Educacional, se houver.
- Programas estaduais de assistência técnica e treinamento.

Pergunta diagnóstico: O governo local tem a capacidade estratégica de estabelecer objetivos realistas e desenvolver planos estratégicos para fornecer educação?

Níveis de maturidade

O município tem baixa capacidade para estabelecer objetivos e metas realistas a médio e longo prazo e, portanto, para desenvolver políticas apropriadas.	O município estabelece objetivos e metas realistas de acordo com as políticas, regulamentações e estruturas legais existentes.	O município tem a capacidade de estabelecer objetivos e metas realistas a médio e longo prazo para sua política educacional, e desenvolver e implementar políticas e marcos regulatórios e legais apropriados.

Critérios: Ferramentas digitais

Unidade de Análise: Governos locais

Fonte de informações: Estratégia de Governança Digital (Decreto Nº 10.332/2020).

Pergunta diagnóstico: O governo local utiliza ferramentas digitais em tarefas administrativas, provisão de educação e avaliação de resultados educacionais?

Níveis de maturidade

O município não faz uso de ferramentas de e-governo ou de novas tecnologias.	O município faz uso ocasional de ferramentas de e-governo e novas tecnologias para avaliação dos resultados educacionais.	O município utiliza regularmente ferramentas de e-governo para simplificar os procedimentos administrativos para o trabalho diário de planejamento, implementação e avaliação de políticas educacionais.

Critérios: Desenvolvimento de capacidades para políticas subnacionais

Unidade de Análise: Nível municipal de governo

Fonte de informações:

- Programas municipais de treinamento de professores e profissionais do setor educacional.
- Termo de colaboração do Arranjo de Desenvolvimento da Educação, se houver.
- Programas estatais de assistência técnica e treinamento.
- Programas federais de assistência técnica e treinamento, por exemplo, o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime).
- Termo de Acordo PAR entre o Município e o MEC.

Pergunta diagnóstico: O governo local se beneficia de programas de desenvolvimento de capacidades direcionados às políticas educacionais, adequadamente financiados e planejados a longo prazo?

Níveis de maturidade

O pessoal municipal não recebe nenhum tipo de treinamento/assistência técnica de entidades externas ou de outros níveis de governo.	Os treinamentos disponíveis no setor de educação para o pessoal municipal são muito restritos e não atendem às necessidades do município e dos funcionários públicos.	O município conta com a construção de capacidades voltada para a educação fornecida pelos níveis central e federal ou unidades externas para o treinamento técnico dos funcionários públicos e o treinamento atende às necessidades do município e dos funcionários públicos.

Dimensão 5: Desempenho e avaliação

Critérios: Sistemas de desempenho baseados em resultados para educação

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informações:

- Sistema nacional de avaliação (art. 11 da Lei nº 13.005/2014, do PNE).
- Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação (Decreto nº 9.432/2018).
- Planos locais de educação.
- Sistemas estaduais e municipais de informação e avaliação.

Pergunta diagnóstico: O sistema de monitoramento do desempenho do governo local utiliza indicadores para medir os resultados da educação?

Níveis de maturidade

Não há nenhum mecanismo para monitorar a eficácia da política de educação; o município só auxilia na coleta de dados para os indicadores nacionais obrigatórios.	O município estabeleceu indicadores básicos para monitorar a eficácia da política de educação, além dos indicadores nacionais obrigatórios.	O município dispõe de mecanismos para monitorar e avaliar o desempenho, incorporando indicadores de produção e de resultados (resultados), com objetivos/metas mensuráveis.

Critérios: Documentos de orientação para um rigoroso monitoramento e avaliação

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Descrição dos critérios (justificativa): Monitoramento e avaliação são mecanismos importantes para a prestação de contas e aprendizado: para transferir conhecimento entre as partes e melhorar o desempenho através da integração de feedback em cada área de políticas. Documentos de orientação claros devem ser fornecidos aos governos locais para se estabelecer padrões de avaliação *ex post*.

Fonte de informação:

- Política Nacional de Avaliação e Exame Educacional (Decreto nº 9.432/2018).
- Diretrizes para a participação na avaliação SAEB (Portaria INEP nº 366/2019).

Pergunta diagnóstico: Os governos locais têm as diretrizes e ferramentas necessárias para conduzir um monitoramento e avaliações eficazes?

Níveis de maturidade

Os municípios utilizam ferramentas de governo tradicionais relacionadas com a medição de desempenho.	O município utiliza ferramentas de TIC/e-governo para relatar desempenho apenas.	O município realiza avaliações baseadas em padrões claros e rigorosos para medir e monitorar o desempenho.

Dimensão 6: Análise de disparidades territoriais

Critérios: Equalização fiscal

Unidade de Análise: Todos os níveis de governo

Fonte de informação:

- Constituição de 1988 (arts. 205 a 214), Lei de Bases e Diretrizes da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996, especialmente os artigos 68 a 77) e Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2004, especialmente o art. 11).
- Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2017) e Lei do Salário-Educação (Lei nº 9.424/1996 e Lei nº 9.766/1998).

Pergunta diagnóstico: A capacidade fiscal do governo subnacional no setor da educação está equalizada com base em suas necessidades fiscais?

Níveis de maturidade

Não há sistema de equalização/ O sistema de equalização não leva em conta adequadamente as necessidades fiscais do município e do estado no setor educacional.	O sistema de equalização reconhece apenas parcialmente a capacidade fiscal e a necessidade fiscal do município e do estado (com base em critérios relevantes para o setor educacional).	O sistema de equalização permite eficientemente a equalização das necessidades fiscais do município e do estado no setor da educação.

Referências

Abrucio, L. F (2017), *Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Positivo e Colabora Educação*. [51]

Abrucio, L., C. Pereira and M. Seggato (2017), *Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo*, Instituto Natura, http://www.institutonatura.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf. [52]

Algemene Rekenkamer (2009), *The system of supervision of financial markets*, http://rekenkamer.presurf.nl/public/20200803151945/http:/www.rekenkamer.nl/. [9]

Algemene Rekenkamer (2000), *Corporate bodies with a statutory task: reporting procedures and supervision, part 1*, http://rekenkamer.presurf.nl/public/20200803151945/http:/www.rekenkamer.nl/. [8]

Allain-Dupré, D. (2018), "Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 24, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/f0944eae-en. [12]

Assembleia legislativa do Estado do Sao Paulo (n.d.), *Projeto de lei nº 855 /2019*, https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000278839 (acesso em 1 de junho 2020). [39]

Barros, M. (2018), *O elo institucional regional da educação básica: um estudo das diretorias regionais de ensino paulistas.*, https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24071. [54]

Bruns, B., D. Evans and J. Luque (2011), *Achieving world-class education in Brazil: The next agenda*, World Bank. [28]

Camara dos Deputados (n.d.), *Projetos de Lei e Outras Proposições*, https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285 (acesso em 1 de junho 2020). [47]

Campanha Nacional pelo Direito à Educaçao (n.d.), *Sistema Nacional de Educação*, https://campanha.org.br/o-que-fazemos/sistema-nacional-de-educacao/ (acesso em 13 de maio 2020). [46]

Carnoy, M. et al. (2017), *Intranational Comparative Education: What State Differences in Student Achievement Can Teach Us about Improving Education – the Case of Brazil*, https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/693981. [27]

Castro, M. H. G. (2010), *Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos*, UNESCO, Brasilia. [31]

Castro, M. (2002), *Evaluation: an educational reform strategy in Brazil*, INEP, http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-. [55]

CNE (2012), *Parecer nº 11/2012, sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino*, http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11616-pcp011-. [48]

CNE (2012), *Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação*, http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192. [53]

Codes, A (2018), *Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento*, IPEA, http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9449. [38]

Council of Europe (2010), *Toolkit Manual Inter-Municipal Co-operation*. [21]

Cruz, T. et al. (2019), *Novo Fundeb: Prós e Contras das Propostas em Debate*, Inter-American Development Bank (IDB), http://dx.doi.org/10.18235/0001853. [59]

Diniz, J. (2012), *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação*, Universidade de São Paulo, https://repositorio.usp.br/item/002292418. [33]

Dourado L. F. (2013), *Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito a educação básica.*, Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. [34]

Fermandes, J. and J. Nogueira (2018), *Plano de Ações Articuladas: Melhoria da educação e redução das desigualdades*, Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades, IPEA. [49]

Fernandes, A. and P. Santana (2018), *Fiscal Federalism in Brazil: Main issues, challenges, and reforms*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, https://www.oecd.org/tax/federalism/reforms-of-fiscal-relations-in-brazil.pdf. [15]

Frente Nacional de Prefeitos (2020), *Anuário Multi Cidades 2020 - Finanças dos Municípios do Brasil*, https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-2019-ano-15-2020. [14]

Furtado, C. and T. Soares (2018), *Impacto da Bonificação Educacional em Pernambuco*, http://dx.doi.org/10.18222/eae.v0ix.3940. [44]

Glewwe, P. et al. (2013), *School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010*, Education Policy in Developing Countries, University of Chicago Press. [41]

Hirata, G. and P. Oliveira (2017), *Accountability in Education: Meeting our Commitments, Brazil Country Case Study.*, UNESCO. [57]

Hyman, J. (2017), *Does Money Matter in the Long Run? Effects of School Sprending on Educational Attainment*, https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20150249. [42]

IMF (2015), *Making Public Investment More Efficient*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf. [22]

INTOSAI (2019), *GUID 3920-The Performance Auditing Process*. [5]

Matias, A. et al. (2018), "Níveis de Gastos e Eficiência Pública em Educação: Um Estudo de Municípios Paulistas Utilizando Análise Envoltória de Dados", *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, vol. 11, núm. 4*, http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273458364008. [37]

Matijiascic, M. (2017), *Professores da educação básica no Brasil: Condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração*, IPEA, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7929/1/td_2304.pdf. [56]

Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/4, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/5k49j2cjv5mq-en. [23]

Moreira, A. (2017), *Eficiência do gasto da educação fundamental municipal*, IPEA, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2308.pdf. [43]

NAO (2018), *Framework to review programmes*. [6]

NAO (2016), *Investigation into Just Solutions International*, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/01/Investigation-into-Just-Solutions.pdf. [7]

National Education Conference (CONAE) (2013), *O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*, Brasília, DF: MEC, http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf. [45]

OCDE (2020), *Feedback from TCs and the local team to the OECD*. [17]

OCDE (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government – Principles for Action*, OECD, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf. [10]

OCDE (2019), *Effective Public Investment across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/ (acesso em 16 de agosto 2020). [2]

OCDE (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the Principles*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf. [4]

OCDE (2019), "Making decentralisation work: A handbook for policy-makers", in *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/dd49116c-en. [1]

OCDE (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa7-en. [3]

OCDE (2019), *OECD study mission to Brazil, December 2019*. [16]

OCDE (2018), *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf. [19]

OCDE (2018), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264293014-en. [24]

OCDE (2017), *Government at a Glance*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/22214399. [20]

OCDE (2013), *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264189058-pt. [18]

OCDE/UCLG (2019), *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles*, OCDE, Paris, http://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf (acesso em 15 de junho 2020). [26]

Oliveira, J. et al. (2015), *Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação*, Instituto Alfa e Beto, https://www.alfaebeto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Instituto-Alfa-e-. [40]

Pereira, C. and C. de Castro (2019), *Educação: Contraste entre o Meio Urbano e o Meio Rural no Brasil, IPEA*, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9661/1/BRUA21_Ensaio5.pdf. [29]

PNUD (2016), *IDHM*, http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/map. [30]

Santos, C. et al. (2017), *A Dinâmica dos Gastos com Saúde e Educação Públicas no Brasil (2006-2015): impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária*, IPEA, https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2289.pdf. [58]

Santos, R., L. Bessa and M. Lucio (2017), *The Brazilian National Policy for Regional Development and the RIDE-DF Management opposite the Governance vs Brasília's Metropolitan Area*, http://dx.doi.org/10.4000/echogeo.15072. [25]

Segatto, C. (2015), *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*, Fundação Getúlio Vargas, http://hdl.handle.net/10438/13542. [50]

Senado Noticias (2019), *PEC do Pacto Federativo descentraliza recursos para estados e municípios*. [13]

Tanno, C. (2017), *Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*, Câmara de Deputados, https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-tornapermanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-deorcamento-da-camara-dos-deputados. [36]

Tesouro Nacional (n.d.), *Transferências Constitucionais e Legais*, http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais (acesso em 1 de junho 2020). [35]

TPE (2018), *Todos pela Educação Já: Uma proposta suprapartidária de estratégia para a Educação Básica brasileira e prioridades para o Governo Federal em 2019-2022*, https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/170.pdf. [32]

Zapata, I. and C. Lafitte (2020), *Multi-level governance of decentralised policies in Brazil: an analytical framework for audit assessments. Bakcgorund paper prepared for Brazilian audit institutions*, (unpublished). [11]

Nota

[1] Todas as informações usadas nesta subseções foram extraídas de: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/audiencias-publicas-1/apresentacoes/apresentacao-lina-katia-ufjf-sistemas-de-avaliacao-da-educacao-basica.

4 Aprimorando a colaboração no sistema de auditoria externa no Brasil

Este capítulo discute como a cooperação, coordenação e colaboração entre órgãos de auditoria nacionais e subnacionais pode resultar em auditorias de políticas públicas descentralizadas mais coerentes e estratégicas. Este capítulo inicia-se descrevendo as principais dimensões de ação coletiva e os três tipos de estrutura de governança de rede, citando exemplos, assim como os pontos fortes e fracos de cada um. Em seguida, exploram-se os principais requisitos operacionais da rede de auditoria, com ênfase na necessidade de uma compreensão coletiva e acordo sobre o propósito da rede. Os desafios enfrentados por essas redes são então delineados, incluindo desafios de compartilhamento de informações, confidencialidade e privacidade, bem como os diferentes padrões e capacidades de auditoria. O capítulo é concluído apresentando informações sobre como uma avaliação de risco baseada em evidências pode ser incorporada em um processo colaborativo de seleção de auditoria dentro da rede de entidades de auditoria externa.

Introdução

Dada a realidade de descentralização no Brasil, os tribunais de contas podem procurar oportunidades para trabalhar em conjunto, a fim de fornecer ao centro do governo e aos formuladores de políticas públicas recomendações visando melhorias transversais para as políticas descentralizadas. Se os tribunais puderem trabalhar em colaboração nestas áreas comuns, não só poderão reduzir a probabilidade de duplicação desnecessária do trabalho de auditoria e melhorar a cobertura de auditoria, como também poderão proporcionar melhores auditorias por meio da troca de conhecimento, que poderá resultar em maior impacto do trabalho de auditoria.

Ao melhorar a coordenação entre instituições de auditoria externas, as entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) podem ajudar a enfrentar os desafios inerentes à descentralização, melhorando, em última análise, seu valor agregado (OCDE, 2016[1]).

Estabelecendo uma rede de colaboração

A colaboração envolve vários atores, que de uma forma ou de outra estão ligados ao mesmo assunto em uma rede. Trabalhando em conjunto nessa rede, os órgãos de auditoria podem se beneficiar do compartilhamento de competências, conhecimento e recursos, respeitando, ao mesmo tempo, as diversas visões, mandatos e prioridades institucionais de cada instituição. Qualquer colaboração em uma rede de entidades de auditoria externa precisa ser cuidadosamente projetada a fim de proporcionar o valor agregado esperado. Há três desafios cruciais a serem ser considerados, mais detalhados abaixo: o nível exigido de ação coletiva na rede, a governança necessária da rede e o projeto operacional da rede.

Níveis de ação coletiva

Os termos colaboração, cooperação e coordenação são muitas vezes utilizados de forma equivalente para descrever a forma como indivíduos ou instituições trabalham em conjunto. Entretanto, há diferenças que podem ajudar as entidades de auditoria externa a entender e decidir o que é necessário e alcançável dado seu contexto específico (ver Quadro 4.1 para definições).

Quadro 4.1. Os Três C's: colaboração, cooperação e coordenação

A colaboração descreve o processo de facilitar e operar em arranjos multi-organizacionais para resolver problemas que não podem ser facilmente resolvidos por organizações atuando individualmente. Em conjunto, as organizações colaboradoras produzem resultados ou produtos, e assim servem a sociedade ou seus clientes. Para que a colaboração funcione, deve haver um alto nível de confiança e engajamento e um relacionamento próximo entre as organizações colaboradoras, o que normalmente inclui o estabelecimento de metas compartilhadas, recursos compartilhados e relações e comunicações definidas.

A coordenação descreve o processo entre organizações que trabalham de forma articulada para atingirem um determinado objetivo, proporcionando recompensas compartilhadas a longo prazo. Este processo envolve alguma interação formal e de longo prazo e facilita o aprendizado mútuo, mas não requer, por exemplo, recursos compartilhados. A coordenação requer um nível médio de confiança e engajamento entre os parceiros.

A cooperação é o menos formal dos três conceitos, e pode ser estabelecida, por exemplo, a curto prazo, a fim de atingir um objetivo específico. O processo de cooperação envolve o compartilhamento

incidental de informações e trocas de recursos, sem necessariamente haver objetivos mútuos. Ela pode ser *ad hoc* e requer apenas um baixo nível de confiança e engajamento.

Fonte: Elaboração da OCDE baseada no (Agranoff and McGuire, 2003[2]) (Thomson and Perry, 2006[3]).

O nível de ação coletiva entre os órgãos de auditoria na rede não é estático. Colaboração, coordenação e cooperação podem coexistir na mesma rede ao mesmo tempo para diferentes elementos das atividades da rede, dependendo do contexto, dos objetivos dos órgãos de auditoria envolvidos, dos recursos disponíveis, etc.

A confiança entre os participantes da rede é o principal impulsionador do nível de ação coletiva possível em uma rede. A confiança mantém a rede unida e pode crescer ou diminuir através de uma maior interação entre os parceiros. Quanto maior o nível de confiança dentro da rede, maior será o nível de integração e ação coletiva que poderá ser esperado da rede.

Ao estabelecer o nível de ação coletiva da rede, os tribunais de contas brasileiros podem considerar as seguintes dimensões-chave:

- *Confiança* – a dimensão básica e fundamental – Embora a cooperação não exija que a confiança seja construída sobre uma base forte entre os participantes da rede, para a colaboração, é necessário. A confiança não é estática; ela pode aumentar ou diminuir dependendo das experiências dos indivíduos ou organizações da rede por um período mais longo.
- *Compartilhamento de informações e comunicação* – Embora a cooperação não exija acordos formais e contínuos de compartilhamento de informação, a coordenação requer um compartilhamento de informações e comunicação estruturados no nível do projeto. A colaboração requer comunicação em nível estratégico e tático. Quanto mais intenso e melhor for o fluxo de comunicação, mais a confiança pode crescer.
- *Compartilhamento de objetivos, poder e recursos* – Quanto mais integrada a rede, mais esses elementos são compartilhados entre os parceiros da rede.
- *Compromisso e responsabilidade* – A cooperação é possível ainda que os atores da rede estejam principalmente comprometidos com a sua própria organização, enquanto a colaboração requer compromisso com a rede.
- *Prazo* – A cooperação pode funcionar em um curto espaço de tempo, ao passo que a coordenação requer um prazo baseado, por exemplo, em projetos e a colaboração exige um prazo mais longo.
- A combinação desses elementos permite a descrição de uma determinada rede, conforme mostrado na Tabela 4.1.

Tabela 4.1. Cooperação, coordenação e colaboração: Um modelo multidimensional

Cooperação	Coordenação	Colaboração
Baixa conexão, pouca confiança	**Conexão média, confiança no trabalho**	**Densa conexão interdependente, alta confiança**
Compartilhamento ocasional de informações, comunicação *ad hoc*	Fluxos de comunicação estruturados, compartilhamento formalizado de informações com base em projetos	Comunicação frequente, compartilhamento tático de informações
Objetivos independentes, adaptando-se a ou acomodando outros objetivos. Poder e recursos permanecem com as organizações-mãe	Objetivos semi-independentes, políticas conjuntas, programas, recursos e poder alinhados	Negociação de objetivos e programas compartilhados, sinergia para criar algo novo, poder compartilhado e recursos reunidos
Compromisso e responsabilidade para com a própria organização	Compromisso e responsabilidade com a organização-mãe e o projeto	Compromisso e responsabilidade com a rede e a organização-mãe em primeiro lugar
Prazo relacional curto	Prazo relacional médio, baseado em projetos prioritários	Prazo relacional de longo prazo

Fonte: Elaboração da OCDE com base em (Keast, Mandell and (eds), 2014[4]).

Estas dimensões podem ser misturadas e combinadas, e podem evoluir com o tempo. Por exemplo, no Brasil, os tribunais de contas (TCs) experimentam, em maior ou menor grau, diferentes formas de trabalho em conjunto. Iniciativas *ad hoc* lideradas principalmente pelo TCU para a realização de auditorias coordenadas específicas podem ser vistas como um exemplo de "cooperação", dado, por exemplo, seu prazo relativamente curto de relacionamento e a frequência do compartilhamento de informações (baseada em projetos). A participação em iniciativas e projetos de maior alcance envolvendo fluxos de comunicação estruturados e compartilhamento de informações – tais como a participação na Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo (Infocontas) poderia ser identificada como experiência de trabalho coordenado. Por último, a participação de alguns TCs em comitês ou projetos com objetivos compartilhados, em um prazo relacional de longo prazo em que o poder de decisão e os recursos são compartilhados, como o Comitê de Educação do Instituto Rui Barbosa, poderia ser uma ilustração da colaboração (ver Quadro 4.2).

Portanto, para os assuntos e temas que os TCs ainda não tenham trabalhado em conjunto, os tribunais podem começar a trabalhar em nível de cooperação, porém mais tarde, com o tempo, podem expressar o desejo de evoluir para uma rede mais integrada. A colaboração pode ser de particular interesse para enfrentar os riscos de duplicação e sobreposição. Por exemplo, um tribunal de contas municipal e o tribunal de contas estadual relevante podem decidir colaborar em áreas onde seus esforços conjuntos possam resultar em maior valor (como em relação a auditoria de políticas públicas que envolvam ambos os níveis de governo). Nesses casos, essas instituições precisariam implementar estruturas para integrar e melhorar a frequência da troca de informações e conhecimento, particularmente nas questões que afetam ambas as instituições (por exemplo, aplicando os métodos de seleção de auditoria descritos no Capítulo 2). Além disso, poderiam decidir seus objetivos e programas compartilhados, com base em uma relação de poder compartilhado e recursos coletivos.

Quadro 4.2. Cooperação, coordenação e colaboração entre os tribunais de contas brasileiros

Mais da metade dos TCs estabeleceram condições legais de colaboração em suas leis orgânicas, regras internas, ou em ambos os instrumentos. Em geral, estas disposições legais permitem que as instituições de auditoria celebrem acordos de cooperação com o TCU ou outras instituições de auditoria, a fim de trocar informações, melhorar o sistema de controle e treinar pessoal, bem como desenvolver ações conjuntas envolvendo, por exemplo, uma entidade transferidora ou entidade receptora de recursos públicos. Aproximadamente 12 TCs estabelecem condições específicas para a assinatura de acordos de cooperação, por exemplo, a necessidade de aprovação do acordo pelo plenário e/ou pelo presidente.

A maioria dos TCs já esteve envolvida em iniciativas de intercâmbio de informações entre instituições. Essas iniciativas incluem, por exemplo:

- Infocontas, mencionado acima
- Observatório da Despesa Pública
- Rede Nacional de Indicadores Públicos – INDICON.

Comitê de Educação do Instituto Rui Barbosa

O Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa, formado em 2018, desenvolveu diversas iniciativas com o objetivo de induzir ações para melhorar a educação pública no Brasil. O Comitê é responsável, por exemplo, pela coordenação de ações para monitorar os objetivos do Plano Nacional de Educação pela plataforma "TC Educa". A plataforma apresenta os objetivos estratégicos do Plano e compara a situação no Brasil, nos estados, no distrito federal e em municípios selecionados. A plataforma também disponibiliza esta informação aos gestores do setor público.

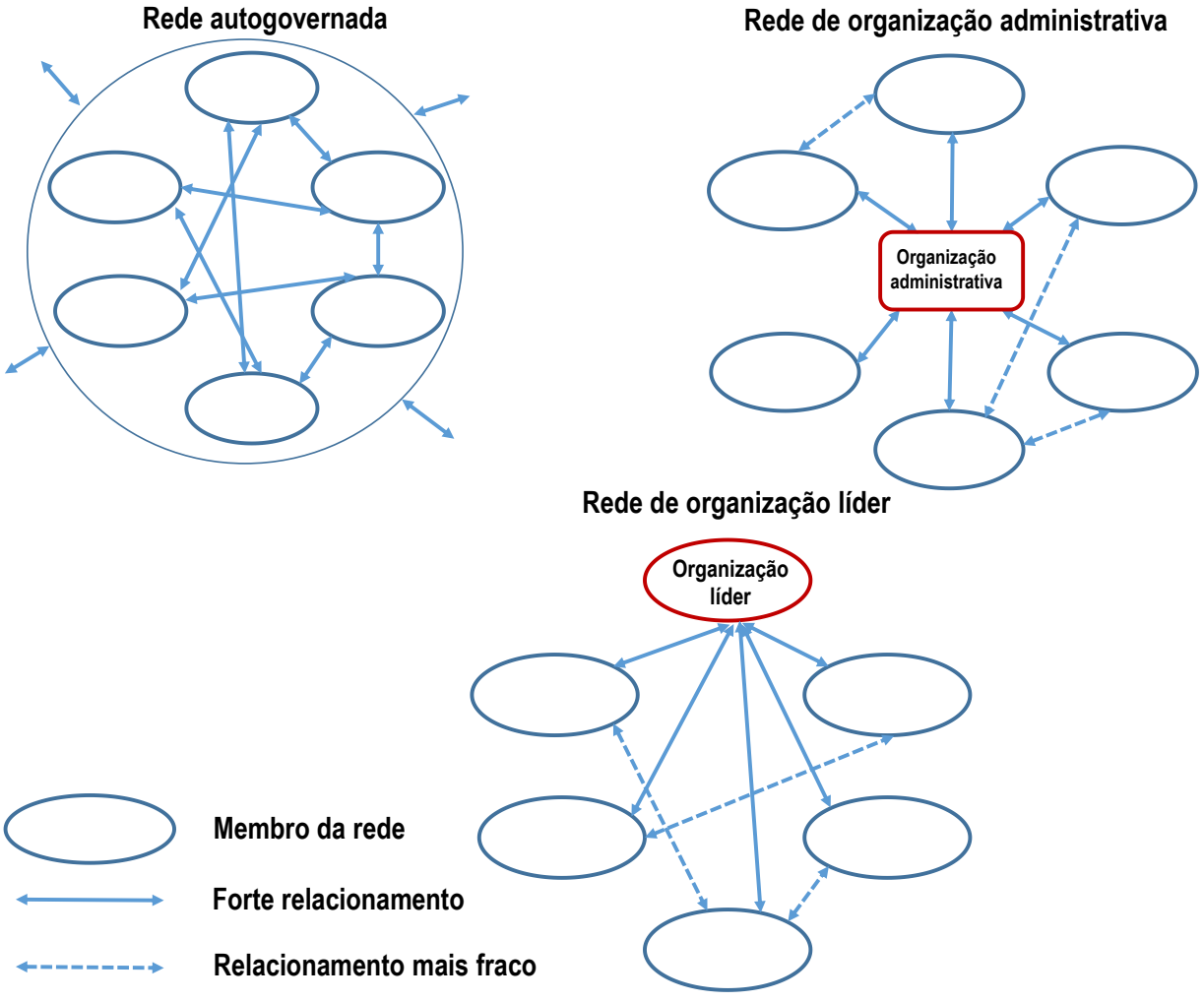
O Comitê de Educação é presidido por um presidente, conselheiros de oito tribunais de contas e a Secretaria de Controle Externo da Educação do TCU. O órgão técnico é composto por mais de vinte auditores dos dez tribunais de contas participantes.

Fonte: (Instituto Rui Barbosa, 2020[5]); (Instituto Rui Barbosa, 2020[6]), Regras Internas e Leis Orgânicas dos TCs, conforme consultado em agosto de 2018.

Estrutura de governança da rede

Para que a rede brasileira de tribunais de contas seja eficaz e eficiente, os TCs podem pensar na estrutura de governança da rede e decidir sobre questões relativas à alocação de responsabilidades, estruturas formalizadas e processos estabelecidos. Em geral, redes são formadas em torno de três estruturas de governança: redes autogovernadas, redes de organização líder e redes de organização administrativa (Kenis and Provan, 2009[7]) (ver Figura 4.1).

Figura 4.1. Estruturas de governança da rede de colaboração, cooperação e coordenação



Fonte: Elaboração da OCDE baseada em (Kenis and Provan, 2009[7]).

Redes autogovernadas

Redes autogovernadas são estruturas não governadas por uma entidade administrativa formal. Os participantes da rede gerenciam as atividades e tomam todas as decisões coletivamente. Se a rede for grande, algumas das tarefas podem ser executadas por um subconjunto dos participantes da rede, por exemplo, em grupos de trabalho. O modelo pode ser útil quando, por exemplo, o envolvimento ativo de todos as entidades de auditoria é vital (por exemplo, quando estas têm mandatos de auditoria complementares), e responde às necessidades dos participantes (ver Quadro 4.3, por exemplo). O risco associado ao modelo é sua potencial ineficiência, dependendo do tamanho e complexidade da rede. O modelo é mais adequado para pequenas redes locais, ou para redes nas quais todas as entidades de auditoria participantes são independentes e autônomas e têm motivos (por exemplo, políticos ou institucionais) para não delegar poderes de decisão a terceiros.

Quadro 4.3. Redes autogovernadas: O caso espanhol

O Tribunal de Contas da Espanha e os Órgãos de Controle Externo das Comunidades Autônomas (OCEXs) têm o dever legal de trabalhar em coordenação, tanto para evitar duplicação nas ações de auditoria como para garantir o melhor impacto do trabalho de auditoria, com o menor uso de recursos.

Por esta razão, o Tribunal de Contas e as OCEXs mantêm sistematicamente relações de coordenação e cooperação com o objetivo de trocar programas de auditoria, planejar ações conjuntas e estabelecer critérios e técnicas de auditoria comuns; enquanto cada instituição salvaguarda sua independência.

Por exemplo, os OCEXs comunicarão ao Tribunal de Contas as questões que detectarem em suas auditorias que possam motivar novos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal. A colaboração também ocorre quando o Tribunal de Contas, visando uma maior eficiência, delega aos OCEX certas ações investigativas no decorrer de uma auditoria. A colaboração geralmente é autogovernada pelos membros do sistema de auditoria.

Fonte: (Tribunal de Cuentas, 2014[8]; Tribunal de Cuentas, 2020[9]).

Redes de organização líder

Neste tipo de governança de rede, as atividades e decisões-chave são coordenadas por uma das entidades, que atua como organização líder. Esta entidade administra a rede e facilita as atividades dos membros visando alcançar os objetivos da rede. O modelo pode ser adequado em relações verticais, por exemplo, no caso de haver um grande financiador das atividades, ou se um dos participantes da rede tiver institucionalmente mais poder de decisão do que os outros (ver Quadro 4.4 para um exemplo). A força do modelo está em sua potencial eficiência e na legitimidade apresentada pela entidade líder. Os riscos envolvidos na implementação estão relacionados ao potencial controle sobre a agenda da rede por parte da organização líder, e à diminuição do interesse por parte dos parceiros da rede.

Quadro 4.4. Rede de organização líder: O caso francês

Na França, os tribunais de contas regionais e territoriais (*Chambres Régionales et Territoriales des Comptes, CRTCs*) foram criados durante o movimento francês de descentralização de 1982, que concedeu autonomia financeira a certos níveis subnacionais. Além da entidade fiscalizadora superior (EFS), no nível nacional, existem treze tribunais territoriais e regionais na França metropolitana e dez tribunais no exterior distribuídos em quatro localidades.

Embora mantenham sua autonomia, os CRTCs trabalham em estreita cooperação com a entidade fiscalizadora superior francesa por meio do Conselho Superior dos Tribunais Regionais de Contas (*Conseil supérieur des chambres régionales des comptes*). Por exemplo, além das auditorias de conformidade e financeiras, os CRTCs também participam da avaliação das políticas públicas implementadas localmente, por exemplo, realizando pesquisas, em estreita colaboração com a EFS. A gestão e operação do Conselho é liderada pela EFS, que também é responsável pela gestão financeira do Conselho, e pela designação dos cargos de liderança (magistrados) dos CRTCs.

Fonte: (Cour des Comptes, 2020[8]).

Redes de organização administrativa

Este tipo de rede conta com uma entidade independente, criada especificamente para administrar e coordenar a rede e suas atividades. Pode ser uma entidade formal dedicada ou associação com um mandato e um orçamento e estrutura próprios, ou uma entidade existente que esteja bem posicionada para assumir esta função. A força do modelo está relacionada à sua potencial sustentabilidade, legitimidade e eficiência. Os riscos podem incluir os custos e a elevada complicação dos processos decisórios. Além disso, alguns membros da rede podem lucrar com a rede sem contribuir ativamente para as atividades da mesma ("parasitismo").

Quadro 4.5. Rede de organização administrativa: O Conselho Australasiano de Auditores-Gerais

O Conselho Australasiano de Auditores Gerais (ACAG) é uma associação criada em 1993 para compartilhar informações, experiências e inteligência. A adesão ao ACAG está aberta voluntariamente aos auditores-gerais de todas as jurisdições de auditoria da Austrália, Nova Zelândia, Fiji e Papua Nova Guiné.

O Conselho é a autoridade suprema da ACAG, e é composto por todos os membros da ACAG. O Conselho se reúne presencialmente pelo menos duas vezes por ano e busca consenso em suas decisões; quando não for possível, entretanto, as razões para pontos de vista divergentes serão claramente documentadas.

O Conselho pode, de tempos em tempos, estabelecer subgrupos especializados com o objetivo de discutir assuntos de interesse comum. Com relação a tais subgrupos, o Conselho poderá:

- especificar por escrito os termos de referência e função do subgrupo
- nomear pessoal que o Conselho considerar apropriado, inclusive para presidente do subgrupo
- determinar a frequência e o meio das reuniões
- receber atas do subgrupo de cada reunião realizada
- extinguir o subgrupo a qualquer momento.

A Secretaria é responsável pela organização operacional e administrativa do Conselho. O diretor executivo é o chefe executivo da secretaria e responsável perante o executivo. O diretor executivo desempenha as funções e responsabilidades que lhe são atribuídas, conforme orientação do Conselho e do comitê executivo, e seu desempenho é revisto anualmente em relação a uma série de indicadores-chave de desempenho acordados. As responsabilidades incluem:

- prestação de serviços de apoio ao Conselho e ao secretariado do comitê
- engajamento e gestão de relacionamento das partes interessadas
- desenvolvimento e manutenção de sistemas de suporte, incluindo a intranet da ACAG
- desenvolvimento, supervisão e monitoramento do plano estratégico e dos planos anuais de negócios, incluindo orçamentos operacionais e de projetos.

Os recursos da ACAG consistem principalmente em anuidades dos associados e outras contribuições financeiras pagas pelos membros. Essas contribuições variam e são divididas proporcionalmente entre os membros, dependendo de certos critérios (por exemplo, o tamanho de cada entidade).

Fonte: (ACAG, 2019[9]) (ACAG, 2017[10]).

Para facilitar a coordenação dentro do sistema de auditoria externa no Brasil, os TCs e seus membros (por exemplo, ministros e conselheiros) estabeleceram diversos órgãos importantes, como o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que podem ser considerados redes de organização administrativa. Cada instituto tem mandatos específicos e atividades complementares (ver Quadro 4.6).

Quadro 4.6. Redes de organização administrativa no Brasil

Instituto Rui Barbosa (IRB)

O IRB é uma associação civil criada em 1973 com o objetivo de melhorar as atividades realizadas pelos TCs. O IRB é considerado o "braço acadêmico" do sistema de auditoria externa no Brasil, em razão dos eventos, seminários, congressos e publicações pelos quais é responsável.

Para atingir seus objetivos estatutários, desde 2015 o IRB está estruturado administrativamente em cinco vice-presidências:

- Relações Institucionais, que tem como objetivo estabelecer parcerias nacionais e internacionais para desenvolver projetos ou ações.
- Desenvolvimento Institucional, que visa desenvolver ações cooperativas e de rede para diversas áreas de trabalho dos tribunais de contas, tais como ouvidoria, assuntos internos, bibliotecas, secretarias de controle externo, assessoria de comunicação, gerenciamento de TI para os tribunais, etc.
- Auditoria, que é responsável por traduzir para o português as normas internacionais de auditoria, publicar as Normas de Auditoria do Setor Público Brasileiro, e auxiliar os tribunais na implementação dessas normas.
- Políticas Públicas, que visa dar o suporte necessário para melhorar a auditoria das políticas públicas, inclusive através de indicadores, com ênfase no índice de eficiência da gestão municipal - IEGM e no índice de eficiência da gestão estadual - IEGE.
- Capacitação e Pesquisa, que desenvolve atividades de treinamento para disseminar e compartilhar conhecimento e capacidade.

Além das vice-presidências, o Instituto organiza e coordena diferentes comitês temáticos, tais como os comitês sobre normas de auditoria, capacitação, recursos humanos, governança de TCs, educação, avaliação de políticas públicas e tecnologia da informação.

Por fim, o IRB coordena outras redes, grupos e projetos que podem ser liderados por um de seus comitês ou diretorias. Um exemplo é o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo (PROMOEX).

A adesão ao Instituto é voluntária, e até o momento a maioria dos TCs aderiu. Os membros financiam as atividades do IRB por meio de uma contribuição anual. O principal objetivo estabelecido no Plano Estratégico do IRB para 2018-22 é promover a integração do trabalho de auditoria dos TCs, a fim de fortalecê-los institucionalmente.

Para este fim, o Instituto responsabilizou-se, por exemplo, pela tradução e adaptação dos guias de auditoria e normas padrão da INTOSAI para o português e para o contexto brasileiro. Tais esforços visam promover a harmonização das práticas de auditoria adotadas pelos tribunais de contas brasileiros. O Instituto também pretende consolidar as diferentes iniciativas de capacitação lançadas pelos TCs, particularmente os cursos à distância. Até o momento, mais de 400 iniciativas foram consolidadas e compartilhadas no site do Instituto. Além disso, o Instituto está atualmente desenvolvendo um "banco de talentos", que terá como objetivo facilitar a conexão de auditores de diferentes TCs para participar de treinamentos e missões.

Os TCs elegem a presidência do IRB em eleições que acontecem a cada dois anos. O Instituto não emprega nenhum pessoal diretamente; portanto, a presidência eleita é responsável pela alocação de pessoal para as diretorias, comitês e atividades relevantes.

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)

A ATRICON foi criada em 1992 com o objetivo de promover a melhoria e a integração dos tribunais de contas brasileiros e seus membros (ministros, conselheiros, ministros substitutos e conselheiros substitutos). Para isso, a entidade promove e incentiva o intercâmbio de informações e experiências entre os membros dos TCs, ao mesmo tempo em que apoia o desenvolvimento de estratégias e ferramentas para melhorar a eficácia dos sistemas de controle da administração pública.

Eleita a cada dois anos, a diretoria da ATRICON seleciona metas e ações estratégicas, estabelece parcerias com outras instituições e organiza debates e eventos nacionais. Um dos projetos da associação é a Avaliação da Qualidade dos Tribunais de Contas, que visa medir a qualidade e a agilidade dos tribunais brasileiros. Através do projeto, 28 dos 33 Tribunais de Contas foram avaliados em 2013 por meio de revisões por pares. A medição de desempenho foi baseada em parâmetros estabelecidos nas diretrizes de controle externo da ATRICON e nos ISSAIs. O relatório final não aborda ou fornece recomendações individuais para os tribunais de contas, mas oferece uma visão geral de alto nível do sistema de controle externo brasileiro.

A associação também apoia as atividades da IRB, e ambas as instituições têm o poder de alavancar e ampliar as iniciativas individuais dos TCs. Para que isso seja possível, uma das metas da ATRICON estabelecidas em seu plano estratégico de 2018-23 é assegurar, até dezembro de 2023, o apoio da ATRICON em 100% das atividades que envolvem a produção e a disseminação de conhecimentos técnicos do IRB.

Da mesma forma que o Instituto Rui Barbosa, a diretoria da ATRICON é eleita por seus membros a cada dois anos. A diretoria é responsável pela alocação de pessoal para executar as atividades da associação, uma vez que não emprega nenhum pessoal diretamente.

Fonte: (Instituto Rui Barbosa, 2018[11]) (ATRICON, 2018[12]) (ATRICON, 2020[13]) (Instituto Rui Barbosa, 2020[14]).

Cada tipo de governança de rede tem seus riscos e pontos fortes (ver Tabela 4.2). A indicação do modelo de governança de rede adequado dependerá da finalidade, necessidades, objetivos e capacidade da rede e de seus parceiros em um determinado momento. Estruturas mistas de governança podem ser adotadas e o modelo apropriado pode evoluir com o tempo, dependendo das mudanças no contexto e exigências. O monitoramento e a avaliação regular da rede podem revelar a necessidade de adaptação em tempo hábil.

Tabela 4.2. Riscos e pontos fortes das estruturas de governança

	Pontos fortes	Riscos
Rede autogovernada	Envolvimento e participação ativa dos membros, capacidade de resposta	Ineficiência
Rede de organização líder	Eficiência, legitimidade	Perda de coesão, múltiplas agendas
Rede de organização administrativa	Sustentabilidade, legitimidade	Burocracia, custos, parasitas

Fonte: Elaboração da OCDE com base em (Kenis and Provan, 2009[7]).

No Brasil, ao contrário dos casos da Espanha, França e México (conforme visto nas Quadro 4.3, Quadro 4.4 e Quadro 4.9, respectivamente), até o momento as instituições de auditoria não têm nenhuma obrigação legal de trabalhar em colaboração. Além disso, ao contrário de outras áreas da administração pública brasileira – e apesar de serem objeto de projetos de lei para alterar a Constituição (principalmente o PEC 28/2007) – os tribunais de contas brasileiros não contam com um "conselho nacional de controle externo" institucionalizado. Tal conselho poderia orientar, informar e coordenar as atividades e prioridades dos TCs, bem como elaborar regras para harmonizar as práticas (ver Quadro 4.7 para exemplos de conselhos existentes no Brasil).

Quadro 4.7. Conselhos nacionais brasileiros – Exemplos

Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional da Justiça (CNJ) foi criado pela Emenda Constitucional Nº 45 de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal. O Conselho é um órgão do judiciário, com sede em Brasília e é composto por quinze membros, cada um com um mandato de dois anos. Seus membros incluem o presidente do Supremo Tribunal Federal, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos.

O CNJ emite atos normativos e recomendações para seus membros e aprova o planejamento estratégico do Judiciário, levando em conta seus objetivos, metas e programas de avaliação institucional. Também visa promover a eficiência, divulgando as melhores práticas e realizando análises, relatórios estatísticos e indicadores relevantes para a atividade jurisdicional no país. Ademais, o Conselho recebe e decide sobre reclamações contra os membros ou órgãos do Judiciário.

Conselho Nacional do Ministério Público

Semelhante ao CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foi criado em 2004 pela Emenda Constitucional Nº 45. O Conselho foi instalado em 2005 e está sediado em Brasília. O órgão é formado por 14 membros de diferentes promotorias públicas, nos níveis federal e estadual de governo, além de representantes dos cidadãos e representantes de outros setores da sociedade. O CNMP é responsável por responsabilizar os promotores públicos por seus atos, mas também visa estabelecer uma estratégia nacional para os Ministérios Públicos brasileiros.

Conselho Nacional de Controle Interno

Ao contrário do CNJ ou do CNMP, o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) não foi criado através de uma emenda constitucional ou lei. Ele foi criado em 2007 para promover e fortalecer o controle interno do setor público no Brasil, através de representação, integração e assessoria institucional, e aumentando a transparência, fortalecendo o controle social e prestando um serviço público eficaz.

O CONACI é formado por um fórum, presidência, secretaria executiva, grupos de trabalho, entre outros. O fórum é o órgão máximo do Conselho, com poderes deliberativos e normativos, e é composto por membros dos órgãos de controle interno em todos os níveis de governo. O fórum tem o mandato de formular a política geral do Conselho, estabelecer as diretrizes e prioridades, decidir sobre os planos de trabalho e respectivos orçamentos e eleger a presidência.

Fonte: (CNJ, 2020[15]) (CNJ, 2020[16]) (CNMP, 2020[17]) (CONACI, 2015[18]).

Uma opção para os tribunais de contas brasileiros seria a defesa da criação de uma nova rede administrativa que poderia tomar a forma de um conselho nacional. O conselho poderia ter o mandato de promover as melhores práticas entre os tribunais de contas, definir planejamento estratégico para todo o sistema, coordenar, divulgar e alavancar iniciativas individuais, agir para evitar duplicações e lacunas, etc.

Como primeira ação, porém, ou até que a rede assuma a forma de um conselho institucionalizado, os tribunais de contas poderiam priorizar medidas para fortalecer as associações existentes, principalmente a ATRICON e o Instituto Rui Barbosa. Os TCs poderiam, por exemplo:

- promover o diálogo entre tribunais de contas para a adoção das normas internacionais de auditoria que são revisadas e publicadas pelo IRB
- mapear e classificar cada todas as iniciativas existentes envolvendo tribunais de contas (comitês, grupos de trabalho, redes) a fim de evitar duplicação de ações, e alocá-las a uma vice-presidência específica, que poderia ser responsável pela continuidade de cada atividade
- trabalhar para assegurar a continuidade das atividades das associações, ou pensar em soluções para a mitigação de riscos, como o risco de falta de liderança futura
- promover o diálogo com os tribunais de contas para decidir sobre as ações para melhorar ainda mais as instituições.

O projeto operacional das redes

As redes devem considerar seu projeto operacional. Elementos cruciais deste projeto incluem a compreensão do propósito e das necessidades essenciais da rede e o momento para mudar as escolhas feitas anteriores, dependendo da evolução da rede (descrita na seção anterior e na Quadro 4.8). Estas questões devem ser abordadas no estabelecimento da rede e reorientadas a cada transição significativa da rede (Plastrik, Taylor and Cleveland, 2014[19]).

Quadro 4.8. Lista de verificação dos principais requisitos operacionais da rede

A resposta às perguntas abaixo ajudará a estabelecer uma visão compartilhada entre os membros da rede e as propostas de valor da rede, ou seja, os benefícios específicos que os membros da rede obterão ao participar da rede. As perguntas também têm o objetivo de esclarecer quais recursos são necessários e como obtê-los; definir as linhas de tomada de decisão e responsabilidade; e estabelecer uma estrutura de monitoramento que permitirá aos membros tomar decisões sobre a direção estratégica da rede.

1. *Objetivo* – Qual é a razão de ser da rede? Por que os membros alocam tempo e recursos para a rede?
2. *Afiliação* – Quem é elegível para se tornar membro? Quais são os requisitos para ser membro? Quantos membros haverá?
3. *Propostas de valor* – Quais serão os benefícios da filiação— individual e coletivamente?
4. *Coordenação, facilitação e comunicação* – Como os membros da rede se conectarão e trabalharão uns com os outros? Quais procedimentos e métodos a rede utilizará para coordenar e facilitar o trabalho dos membros? Três tarefas principais de coordenação precisam ser consideradas:
    a. Logística: criação de reuniões, teleconferências e outras formas de interação entre os membros; distribuição e compartilhamento de informações essenciais, tais como um diretório de membros e informações de contato.
    b. Operações: comunicações externas; facilitação de reuniões e processos dos membros; administração de arquivo de documentos da rede; controle de finanças da rede; administração ou filiação de novos membros da rede.
    c. Gestão estratégica: nível superior de responsabilidade focado em auxiliar os membros da rede, especialmente aqueles com funções de governança, a tomar e implementar decisões sobre o desenvolvimento da rede. Gerenciar relações com parceiros e mantenedores externos, apoiar os membros que estão empreendendo iniciativas para a rede e criar e modificar os planos da rede.
5. *Recursos* – De que orçamento a rede precisa para atingir seus objetivos? Qual é o modelo de financiamento da rede?
6. *Governança* – Quem decide o que a rede vai fazer e como decidem?
7. *Avaliação* – Como a rede irá monitorar sua atividade e desempenho?

Fonte: Elaboração da OCDE baseado em (Plastrik, Taylor and Cleveland, 2014[19]).

Independentemente da forma da rede adotada no Brasil (por exemplo, conselho nacional; organização líder; ou reforço de rede administrativa existente), os tribunais de contas devem debater e decidir sobre o projeto operacional chave para que a colaboração seja eficaz.

Mais importante, a liderança dos TCs deve concordar sobre o objetivo da rede e, portanto, deve compreender e estar convencida do valor agregado da colaboração. Para isso, todos os possíveis membros da rede devem ser consultados, por exemplo, através de uma série de conferências (por vídeo) ou por meio de pesquisa entre os membros dos tribunais de contas, para compartilhar suas ideias sobre os valores e a finalidade da rede. Se forem utilizadas redes existentes, como IRB e ATRICON, uma opção é envolver representantes de cada tribunal de contas no desenvolvimento do planejamento estratégico (ver Quadro 4.10 e Quadro 4.14 para exemplos).

As formas de comunicação entre os tribunais membros da rede e os auditores podem ser elaboradas de forma a apoiar o propósito da rede. Por exemplo, se a rede pretende reduzir a duplicação e sobreposição de atividades de auditoria realizadas pelos TCs, a rede pode desenvolver um canal para a consolidação, análise e classificação de tais atividades. Neste sentido, a rede poderia inspirar-se no México e na Argentina (Quadro 4.9) e trabalhar para a integração dos planos de auditoria de todos os TCs. Se a rede tiver como finalidade a facilitação da seleção e planejamento colaborativos de auditorias, um sistema de TI como o detalhado no Capítulo 2 poderia agregar e organizar as informações sobre entes auditados, políticas públicas auditadas, etc. O sistema também poderia consolidar as conclusões de auditoria dos tribunais de contas, o que, por sua vez, poderia facilitar o acompanhamento das recomendações de auditoria. Além disso, a rede poderia pensar em medidas para preservar seu legado, por exemplo, implementando e gerenciando um arquivo oficial de documentos.

Quadro 4.9. Compartilhamento de informações em redes de auditoria: Exemplos do México e da Argentina

México

A Lei Geral do Sistema Nacional Anticorrupção (LGSNA) de 2016 criou o Sistema Nacional de Auditoria no México (*Sistema Nacional de Fiscalización*, o SNF), presidido pela Entidade de Fiscalização Superior do México (*Auditoría Superior de la Federación, a ASF*) e o Ministério da Administração Pública (*Secretaría de la Función Pública, a SFP*). O sistema estabelece os mecanismos de coordenação entre os órgãos responsáveis pelas tarefas de auditoria governamental nos diferentes níveis de governo, com o objetivo de maximizar a cobertura e o impacto da auditoria em todo o país.

A LGSNA exige o desenvolvimento de um sistema eletrônico (*Plataforma Digital Nacional*) destinado, entre outros objetivos, a ampliar a cobertura e o impacto da auditoria dos recursos federais e locais. A fim de atender à exigência legal, foi criado um grupo de trabalho em 2018 dentro do SNF, para a implementação de uma plataforma virtual. A plataforma ainda está em desenvolvimento; ela consolidará os programas anuais dos órgãos de auditoria nos três níveis de governo e permitirá o compartilhamento de bancos de dados entre os membros da SNF.

Argentina

A Rede Federal de Controle Público (*Red Federal de Control Público*) foi criada em 2002, quando da assinatura de um acordo entre certos órgãos de controle interno e externo do governo e o principal órgão de auditoria interna da Argentina, a Controladoria Geral da Nação (*Sindicatura Geral da Nação,* SIGEN).

A SIGEN compartilha com a rede informações financeiras sobre investimentos federais e transferências feitas para os municípios e províncias participantes da rede, que de outra forma não seriam divulgadas ou não seriam de fácil acesso. Além disso, com base em uma matriz de risco preparada pela SIGEN, os membros da rede selecionam questões e programas que poderão potencialmente auditar. Estas questões são então compartilhadas com outros membros.

A SIGEN também coleta relatórios emitidos por órgãos de auditoria subnacionais e consolida todas as conclusões. Estas conclusões são posteriormente apresentadas pela SIGEN ao centro do governo em reuniões semestrais.

Fonte: (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016[20]) (SIGEN, 2020[21]).

Através da rede, os tribunais de contas podem adotar um calendário oficial do controle externo brasileiro, com os eventos oficiais organizados pelos diferentes tribunais e associações (por exemplo, eventos

organizados pelos tribunais de contas, IRB, ATRICON, Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas, Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM, etc.)

A rede poderia ser financiada por uma anuidade paga por seus membros, que pode ser fixa– como a estrutura de financiamento do IRB – ou variável de acordo com certos critérios (por exemplo, tamanho), como a estrutura de financiamento da ACAG (Quadro 4.5). Alternativas para o financiamento da estrutura podem incluir a reversão à rede dos eventuais custos economizados pelos os tribunais de contas em razão de auditorias conjuntas ou coordenadas, e compartilhamento de capacidade.

A rede deve pensar estrategicamente em sua estrutura de governança, ou seja, quem tomará as decisões e como. Por exemplo, na estrutura atual do IRB, os TCs escolhem a presidência a cada dois anos. Outras possibilidades incluem um modelo de governança composto por uma assembleia e um conselho, o primeiro composto por um ou dois representantes de cada TC (por exemplo, o presidente e um auditor, ou o secretário-geral para o controle externo), que poderia eleger um conselho que teria alguns poderes de decisão. A rede também poderia estabelecer um comitê consultivo que incluísse a participação dos cidadãos e dos auditados. Outros comitês independentes poderiam ser estabelecidos para administrar e coordenar assuntos específicos, tais como o comitê de seleção de auditoria (descrito mais detalhadamente na próxima seção deste capítulo).

Em qualquer dos casos, os membros da rede precisam avaliar a adequação do modelo de governança – incluindo o prazo do mandato, e considerar se tal mandato deve ser prorrogado para fins de continuidade das ações, por exemplo. Tais reflexões podem resultar do exercício de avaliação do desempenho e a adequação da rede. Por exemplo, a presidência ou o conselho poderia ser responsável pela entrega de um relatório anual de atividades em torno dos objetivos estratégicos da rede (ver Quadro 4.10 para um exemplo de relatório interativo de atividades).

Quadro 4.10. Planejamento estratégico do Conselho Nacional de Controle Interno do Brasil

O Conselho Nacional de Controle Interno aprovou seu planejamento estratégico para os anos 2019-21, que consiste em sete objetivos estratégicos e trinta ações específicas. As metas específicas e os indicadores para medir cada meta acompanham cada objetivo.

Por exemplo, o objetivo 1 consiste em "Contribuir para a boa governança da Administração Pública, promovendo a luta contra a corrupção, integridade, transparência, gestão eficiente dos recursos públicos e controle social".

Tabela 4.3. Indicadores e objetivos que acompanham o Objetivo 1 do CONACI

Indicador	Objetivo
1. Porcentagem dos órgãos com infraestrutura definida no Objetivo 2 do Conselho	1. Aumentar em 10% o número de órgãos com infraestrutura necessária
2. Porcentagem de membros que desenvolvem iniciativas de controle social	2. Ter 30% dos membros do CONACI desenvolvendo iniciativas de controle social até dezembro de 2021
3. Porcentagem de membros que implementaram um programa de integridade	3. Ter 30% dos membros implementando um programa de integridade até dezembro de 2021

Para que os objetivos sejam alcançados, o Conselho decidiu ações específicas para cada objetivo – por exemplo, quatro ações foram atribuídas ao Objetivo 1. Cada ação é liderada por um responsável; e executada por certos indivíduos de diferentes membros do Conselho. As informações de contato do responsável, assim como informações sobre os indivíduos participantes, incluindo suas fotos e e-mails, estão disponíveis publicamente no site de planejamento estratégico. O site interativo também exibe os indicadores, o progresso de cada meta e objetivo, e as atividades dos gerentes e outros indivíduos que trabalham para alcançar as metas.

Fonte: (CONACI, 2019[22]).

Desafios enfrentados pelas redes de auditoria

Embora o trabalho conjunto em uma rede possa resultar em grandes ganhos de capacidade para os TCs em questões associadas à auditoria de políticas descentralizadas e governança multinível, as redes de auditoria também enfrentam desafios específicos. Ao utilizar o trabalho de outros auditores em nível estadual, estadual, regional, distrital ou local, ou de empresas de auditoria pública que concluíram o trabalho de auditoria relacionado ao objetivo da auditoria, as instituições de auditoria devem tomar providências para assegurar que tal trabalho seja realizado de acordo com as normas de auditoria do setor público (INTOSAI, 2013[23]). Outros desafios específicos incluem:

Confidencialidade e compartilhamento de informações

Ao trabalhar em rede, os TCs poderão compartilhar informações, análises e conclusões obtidas ao longo de seu trabalho. Portanto, a troca de informações deve receber atenção especial e a rede deve considerar e observar as disposições internas de cada TC participante em relação a questões de confidencialidade e privacidade. Por exemplo, pode ser necessário celebrar acordos de confidencialidade para abordar as preocupações e particularidades específicas de cada TC envolvida. É o caso, por exemplo, da União Europeia, onde essas restrições se aplicam à troca de informações entre o Tribunal de Contas Europeu e as EFSs de seus Estados Membros. Em alguns casos, um acordo de "auditoria única" pode facilitar a troca de informações dentro da rede. Veja Quadro 4.11 para um exemplo da Bélgica.

Quadro 4.11. Princípio da auditoria única e a troca de informações de auditoria: O caso da Bélgica

O Tribunal de Contas belga tem poderes para auditar o Estado Federal, as Comunidades e Regiões e as províncias. A ESF não audita os municípios; neste nível, o *Audit Vlaanderen* é o órgão de auditoria externa para os municípios flamengos e o *Centre Régional d'Aide aux Communes* para os municípios da Valônia.

No nível regional flamengo, a fim de reduzir o ônus para os entes auditados e melhorar a qualidade das auditorias, a EFS, o *Audit Vlaanderen* e alguns órgãos de auditoria interna assinaram acordos para a adoção do "Princípio da Auditoria Única". O princípio consiste em promover um modelo de auditoria única para a autoridade flamenga, onde cada nível de controle e auditoria se baseia no trabalho anterior, visando reduzir o ônus para os auditados e evitar sobreposições.

As entidades participantes compartilham suas avaliações de risco dos auditados e coordenam seu planejamento de auditoria. Elas também se reúnem periodicamente em um comitê de direção para uma única auditoria. As entidades também celebraram o Memorando de Acordo Anual para auditoria das contas anuais, que prevê mecanismos para o compartilhamento de informações. O memorando, assinado pelo Ministro de Finanças flamengo, o Instituto Belga de Auditores Registrados e a ESF, estabelece os requisitos mínimos a serem respeitados pelos auditores. Por exemplo, ele isenta as instituições de auditoria da obrigação de sigilo, se:

- forem trocadas informações sobre estratégia e planejamento de auditoria, sobre monitoramento e análise de risco, sobre controle e relatórios e sobre métodos de controle relativos a entidades da autoridade flamenga sob sua área comum de controle
- a transmissão de informações dos documentos de trabalho do revisor oficial de contas referentes às entidades da autoridade flamenga estiver sujeita ao princípio da auditoria única.

Fonte: (Belgian Court of Audit, 2015[24]) (Belgian Court of Audit, 2009[25]) (Accountancy Europe, 2019[26]).

Diferentes normas de auditoria

Os tribunais de contas brasileiros devem se atentar ao uso de diferentes padrões de auditoria por diferentes tribunais. Para contornar esse desafio, a promoção da adoção das normas internacionais traduzidas e adaptadas pelo IRB pode ser importante balizador comum. Além disso, se a rede decidir consolidar informações de auditorias provenientes de diferentes tribunais de contas, deve haver consciência de que os critérios de auditoria podem diferir entre jurisdições. Por fim, a rede pode também precisar levar em conta diferenças no orçamento e no tempo do ciclo de auditoria entre os tribunais de contas. Alguns países estão implementando medidas para superar estes desafios através da capacitação e harmonização das práticas entre as instituições de auditoria (ver Quadro 4.12 para exemplos).

Quadro 4.12. Capacitação e harmonização dos padrões de auditoria

Lituânia

Na Lituânia, os auditores locais devem aplicar a metodologia de auditoria que é preparada e utilizada pela Entidade Fiscalizadora Superior do país (EFS). Além disso, a EFS avalia anualmente o sistema de controle de qualidade desenvolvido pelos auditores locais e a qualidade das auditorias. Os resultados da avaliação e as recomendações sugeridas são submetidos às instituições locais de auditoria. Igualmente, auditorias realizadas em conjunto com instituições de auditoria locais são consideradas como um elemento do sistema de capacitação.

México

No México, o Sistema Nacional de Auditoria (*Sistema Nacional de Fiscalización,* SNF), presidido pela Entidade Fiscalizadora Superior do México (*Auditoría Superior de la Federación*, ASF) e o Ministério da Administração Pública (*Secretaría de la Función Pública*, SFP), tem trabalhado para avançar na capacitação e harmonização das normas de auditoria.

A Lei Geral do Sistema Nacional Anticorrupção (LGSNA), de 2016, estabelece que os procedimentos, técnicas, critérios, estratégias e padrões profissionais no campo de auditoria do setor público do México devem ser harmonizados. Este trabalho é facilitado pela ASF a nível federal, estadual e municipal.

Fonte: (EUROSAI, 2018[27]) (Sistema Nacional de Fiscalización, 2020[28]).

Diferentes capacidades

É improvável que diferentes instituições de auditoria tenham a mesma capacidade, dado o tamanho diferente de suas estruturas e orçamentos. No Brasil, além de capacidade distinta, os tribunais de contas têm diferentes focos e prioridades em termos de tipos de auditoria, particularmente no que diz respeito às auditorias de desempenho. Alguns tribunais de contas não estão habituados a realizar este tipo de auditoria, enquanto outros tribunais têm mais experiência. Portanto, se a rede solicitar o trabalho conjunto e colaborativo dos tribunais de contas, é necessário levar em conta as diferentes capacidades. Por exemplo, ao realizar uma atividade coordenada, um tribunal pode ficar responsável por uma atividade mais limitada, correspondente a seus recursos mais limitados. Estes casos podem ser uma oportunidade para as organizações com mais pessoal (experiente) ajudar a desenvolver capacidade entre tribunais de contas. Outro exemplo poderia ser de competência – por exemplo, um tribunal de contas habituado a auditar questões ambientais devido à sua localização geográfica pode compartilhar sua competência com outros tribunais que têm menos conhecimento sobre estas questões.

Falta de compromisso institucional

Ao contrário de outros países, no Brasil os tribunais de contas não têm uma obrigação institucional ou legal que exija colaboração entre si. Portanto, a menos que haja uma mudança na estrutura legal, a colaboração será voluntária, incluindo a adesão de todos os tribunais no nível da liderança. Qualquer dificuldade para obter tal compromisso pode comprometer a continuidade das atividades da rede. Assim, os tribunais de contas brasileiros devem prestar especial atenção a esta questão e engajar seus esforços para o envolvimento da gerência em todas as instituições envolvidas.

Desenvolvendo procedimentos e mecanismos para o alinhamento e seleção colaborativa de auditorias

Como visto acima, a rede pode se beneficiar da capacidade de cada tribunal de contas, individual e coletivamente, através do compartilhamento de conhecimentos entre os membros da rede e trabalhando juntos estrategicamente. Uma maneira poderosa de gerar uma ação coletiva construtiva dentro da rede, com o potencial de maior impacto, é através da colaboração estratégica na seleção de auditorias. O Capítulo 2 descreve a abordagem para desenvolver uma avaliação de risco baseada em evidências para a seleção de tópicos de auditoria. Esta seção dá detalhes sobre como esta abordagem pode ser incorporada em um processo colaborativo de seleção de auditorias dentro da rede de entidades de auditoria externa.

O TCU e os TCs têm feito esforços concretos para coordenar suas capacidades de supervisão, incluindo a realização de auditorias coordenadas (ver Quadro 4.13 para exemplos) e desenvolvimento de capacidades utilizando o ATRICON e o Instituto Rui Barbosa como plataformas. Até o momento, as auditorias coordenadas são geralmente conduzidas pelo TCU, que seleciona os tópicos e engaja a participação dos TCs nas auditorias.

Os esforços para o trabalho colaborativo também foram traduzidos em acordos de cooperação entre os TCs, tais como:

- A Carta da Amazônia (2010) e a Declaração de Belém (2011), que propõem o intercâmbio contínuo de conhecimentos e a execução de auditorias de desempenho com ênfase nas questões ambientais.
- A Declaração de Campo Grande (2012), que propôs auditorias coordenadas em educação e saúde.
- A Declaração de Vitória (2013), que se destinava a garantir apoio técnico e institucional para auditorias coordenadas.
- Declaração de Fortaleza (2014), que reforçou o pacto de se desenvolver, com progressiva ênfase, auditorias coordenadas que avaliassem efetiva e sistematicamente os resultados das políticas públicas.

Além disso, alguns TCs, como o TCE-Rio Grande do Norte e o TCU, têm acordos em vigor contendo termos gerais de cooperação entre os tribunais. Em geral, tais acordos não pretendem regulamentar uma auditoria coordenada específica; eles estabelecem, por exemplo, que os tribunais devem incluir em sua programação de auditoria as atividades de controle resultantes da cooperação. Os contratos também podem estabelecer que um tribunal, notadamente o TCU, deve informar o outro tribunal sobre quaisquer recursos federais transferidos para entidades do nível relevante de governo (por exemplo, o Estado do Rio Grande do Norte e seus municípios), uma vez que essas transferências podem estar sujeitas à supervisão de ambos os TCs.

Apesar dessas iniciativas, até o momento, os TCs não implementaram métodos ou uma rede para decidir sobre questões sistêmicas ou comuns, incluindo a seleção comum de auditorias coordenadas. Além disso,

de modo geral, a maioria dos TCs não tem nenhum mecanismo ou processo de coordenação em vigor destinado a esclarecer ou definir suas responsabilidades e mandatos, ou a evitar duplicação, fragmentação ou sobreposição de atividades.

Quadro 4.13. Auditorias coordenadas no Brasil

Auditoria coordenada para avaliar a gestão da saúde primária

Em 2014, 30 tribunais de contas brasileiros realizaram uma auditoria coordenada para avaliar a qualidade da gestão da saúde primária nos níveis federal, estadual e municipal. Entre outras razões, a atenção primária havia sido escolhida, por ser o núcleo do sistema de saúde do país. O trabalho foi realizado por 119 auditores de todos os tribunais de contas participantes, que visitaram 317 secretarias municipais de saúde e 23 secretarias estaduais de saúde em todo o país.

Os relatórios de auditoria emitidos pelos tribunais de contas resultaram em recomendações e planos de ação que foram discutidos com os gestores públicos. Os planos de ação foram então utilizados pelos tribunais de contas para realizar auditorias de acompanhamento.

Auditoria coordenada para a avaliação da infraestrutura das escolas públicas

O TCU e dezenove tribunais de contas de estados e municípios visitaram 679 escolas públicas nas diferentes regiões do país e realizaram uma auditoria coordenada para avaliar a qualidade e a disponibilidade da infraestrutura dessas escolas.

A avaliação das escolas resultou no índice " Nota Média da Infraestrutura Escolar", que classifica a infraestrutura das escolas como boa, aceitável, ruim ou precária, levando em conta tanto a disponibilidade quanto a conservação das instalações. Com os resultados da auditoria os tribunais de contas participantes puderam concluir, por exemplo, que a maioria das escolas classificadas como precárias e ruins estavam localizadas nas mesmas regiões: norte e nordeste do país.

Com base neste trabalho, o TCU decidiu recomendar que o Ministério da Educação melhore as políticas relacionadas ao suporte à infraestrutura e ao fornecimento de equipamentos para a educação básica, com especial atenção para as disparidades regionais do país. O TCU também recomendou que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – melhore o processo de coleta de dados do Censo Escolar.

Auditorias coordenadas com outras instituições supremas de auditoria

Em 2016, sob a coordenação da Secretaria de Educação do TCU (SecexEducação), o TCU e outras dez instituições supremas de auditoria (Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá e República Dominicana) realizaram uma auditoria coordenada com o objetivo de avaliar:

- a adoção de boas práticas internacionais pelas unidades administrativas responsáveis pela geração de estatísticas educacionais
- a capacidade dos governos de produzir estatísticas para monitorar os sistemas educacionais em cada país
- a entrega de dados e indicadores para organizações internacionais
- o progresso dos países em relação ao Objetivo 2 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e às metas do Marco de Ação de Dakar da UNESCO de Educação para Todos.

Os critérios aplicados foram baseados no Código de Boas Práticas e no Regulamento 223/2009 do Escritório de Estatística da União Europeia (Eurostat), considerado uma ferramenta prática para garantir a consistência, a comparabilidade e a qualidade das estatísticas educacionais produzidas pelos países.

Fonte: (OLACEFS, 2016[29]) (TCU, 2015[30]) (TCU, 2016[31]).

A fim de aumentar a sinergia e o impacto do trabalho entre os tribunais de contas brasileiros, estes podem desenvolver procedimentos e mecanismos para a seleção colaborativa e alinhamento de suas auditorias. Ao contrário dos atuais processos coordenados de seleção de auditorias, em sua maioria conduzidos pela TCU, o alinhamento de auditorias de políticas públicas descentralizadas pode envolver todas as partes interessadas. Para que isso seja possível, os TCs poderiam se beneficiar do trabalho da rede.

Como visto ao longo deste capítulo, recomenda-se que os tribunais de contas estabeleçam uma nova rede ou melhorem as estruturas existentes. De qualquer forma, a rede escolhida poderia dedicar esforços específicos para a seleção colaborativa de auditorias. Esses esforços poderiam tomar a forma de uma vice-presidência ou comitê, com uma equipe dedicada para garantir a continuidade das atividades.

Por exemplo, o comitê poderia ser alocado em um comitê existente do IRB, ou poderia ser uma extensão do Projeto Integrar (o projeto OCDE-TCs que conduz a esta publicação). Com base no conhecimento do Projeto Integrar, a estrutura do projeto poderia ser adaptada para ser a base do comitê de seleção colaborativa de auditoria. O comitê, que poderia ter poderes de decisão relacionados a suas atividades, poderia eventualmente estar dentro da estrutura do IRB (ou outra rede existente), ou dentro da estrutura de um futuro conselho ou rede nacional.

Definir a seleção colaborativa da auditoria como um objetivo estratégico da rede

O desenvolvimento de objetivos estratégicos para redes de auditoria pode encorajar a participação apropriada dos membros da rede. Ao elaborar os objetivos estratégicos, uma opção é atribuir a um pequeno comitê a responsabilidade primária de elaborar o documento estratégico e conceder ao comitê um grau razoável de autonomia no desenvolvimento da minuta; o comitê seria composto por representantes de (alguns ou todos) os tribunais participantes da rede. A inclusão de uma ampla gama de vozes no processo de desenvolvimento pode ajudar a construir uma visão comum e aumentar a legitimidade da estratégia e, portanto, aumentar o apoio a ela dentro de cada instituição de auditoria e na sociedade em geral (OCDE, 2020[32]) (ver Quadro 4.14 para um exemplo do plano estratégico de uma rede).

Quadro 4.14. Plano Estratégico do Conselho Australasiano de Auditores-Gerais, 2019-22

As instituições de auditoria que compõem o Conselho Australasiano de Auditores-Gerais acordaram um conjunto de objetivos estratégicos a serem alcançados pela rede de 2019 a 2022. O plano estratégico se baseia em quatro objetivos-chave:

1. *Compartilhamento de conhecimento e colaboração* – Incentivar a cooperação e colaboração através do desenvolvimento e compartilhamento do conhecimento, e serviços
2. *Voz coletiva* – Identificar e responder coletivamente às questões emergentes a nível nacional e internacional
3. *Desenvolvimento de capacidade* – Apoiar os membros da ACAG no desenvolvimento da capacidade de maximizar seu valor e benefícios
4. *Maximizar o valor da ACAG como organização* – Organizar e governar a ACAG de forma a promover práticas de trabalho econômicas, eficientes e eficazes, tomada de decisões oportunas e práticas de governança eficazes, mantendo ao mesmo tempo a devida consideração pela independência jurisdicional.

Cada objetivo é composto de duas ou três estratégias, seguidas de ações específicas e prazos para a realização. Por exemplo, uma estratégia para atingir o objetivo "voz coletiva" é "prover uma voz confiável e coletiva nas áreas de auditoria do setor público". Tal estratégia será atingida por ações que incluem a exploração da viabilidade de realizar uma auditoria colaborativa (cooperativa). Outras ações previstas no plano incluem:

- facilitar programas de intercâmbio entre o pessoal do escritório de auditoria para maximizar o destacamento e outras oportunidades de recursos
- compartilhar metodologias e conjuntos de ferramentas de auditoria, reconhecendo ao mesmo tempo a independência de cada jurisdição para adotar sua própria metodologia
- assegurar que parcerias e acordos de geminação sejam desenvolvidos e implementados
- dar suporte e promover a cooperação entre os membros da ACAG em apoio ao desenvolvimento da capacidade organizacional (por exemplo, revisões entre pares e de qualidade)
- empreender uma revisão das medidas acordadas para informar o benchmarking entre os membros da ACAG
- assegurar que cada subgrupo da rede produza um plano de trabalho anual e informe semestralmente à ACAG sobre o progresso em relação ao plano.

Fonte: (ACAG, 2019[9]).

A seleção colaborativa de temas de auditoria e o alinhamento das auditorias deve estar presente entre os objetivos estratégicos da rede. O objetivo estratégico pode acompanhar atividades específicas visando obter o comprometimento de todas as instituições de auditoria para participar do processo de planejamento estratégica de auditoria da rede. Este compromisso poderia ser formalizado pela participação de pelo menos um representante de cada tribunal de contas no comitê de seleção de auditoria.

Desenvolver uma abordagem compartilhada para a priorização de auditorias

O comitê de seleção de auditoria pode ser responsável pelo processo de planejamento e seleção estratégica de auditoria, uma oportunidade para os membros do comitê discutirem e concordarem sobre quais auditorias podem ser realizadas pelos tribunais de contas, em conjunto ou em colaboração. Este exercício permitiria tanto ao comitê quanto a cada tribunal de contas participante considerar os tópicos que, dentro de sua jurisdição, podem ter o maior impacto, levando em conta as capacidades de auditoria disponíveis (por exemplo, recursos humanos, habilidades profissionais e estruturas internas). Durante o processo, os participantes do comitê poderiam aplicar os métodos descritos no Capítulo 2 relacionados à seleção de auditoria baseada em evidências em áreas de políticas públicas descentralizadas, a fim de identificar os principais campos de ação que poderiam exigir esforços conjuntos.

Durante o exercício de seleção colaborativa de auditoria, o comitê deve considerar que os tribunais de contas têm suas próprias práticas de auditoria e formas de trabalho, incluindo seus próprios mecanismos de seleção de auditorias e planejamento plurianual. Entretanto, na medida em que o comitê possa aplicar os métodos descritos no Capítulo 2 para selecionar auditorias de forma colaborativa, tais métodos não devem pretender substituir a seleção de auditoria individual existente de cada tribunal. Entretanto, para que o alinhamento das auditorias seja possível, o comitê (ou a rede que hospeda o comitê) poderia defender perante seus membros que os tribunais de contas dediquem algum pessoal e recursos de suas instituições para alinhar a seleção de auditoria e o trabalho conjunto de auditoria.

Após a aplicação dos métodos de seleção de auditoria baseada em evidências – e uma vez definidos os principais campos de ação, levando em conta os objetivos da rede – o processo de seleção dos objetos de auditoria pode ser mais focalizado, podendo incluir o escrutínio das informações sobre a área governamental em questão, considerando os critérios de seleção.

Portanto, pode ser útil para os TCs responder a um conjunto de perguntas que podem ajudar a priorizar os tópicos de auditoria propostos no processo deliberativo de seleção do comitê, tais como:

- *Considerações estratégicas* – O tema está de acordo com os objetivos estratégicos da rede? O tópico é importante para os cidadãos e governos nos níveis relevantes?
- *Contexto político e social* – O tema é urgente para todos os tribunais de contas envolvidos, considerando seus contextos políticos e sociais? Os governos envolvidos se comprometeram com o tema ou fizeram planos envolvendo o tema?
- *Contexto multinível* – É necessário trabalhar em conjunto entre os vários níveis de governo para alcançar os compromissos governamentais ou planos em torno do tema?
- *Impacto* – A auditoria poderá fazer uma diferença positiva? Haverá pressão para que os auditados sigam as recomendações?
- *Materialidade* – A atividade ou programa auditado tem implicações potencialmente significativas de gestão financeira, econômica, social ou ambiental?
- *Auditabilidade* – A auditoria pode ser realizada com recursos que correspondam ao impacto e à materialidade do tema?
- *Valor agregado para a rede* - A rede irá alavancar o impacto?

Para responder a estas perguntas, o comitê poderia considerar não apenas os resultados da seleção de auditoria baseada em evidências em áreas de políticas descentralizadas, mas também outras informações trocadas pelas instituições de auditoria da rede. Por exemplo, o comitê deve ter acesso e fazer uso de mecanismos implementados pela rede para garantir o compartilhamento persistente de conhecimentos entre as instituições de auditoria (como descrito nas seções acima).

Por fim, um processo deliberativo com a participação dos membros do comitê pode ser implementado para definir um planejamento compartilhado, que poderia resumir todas as atividades de auditoria planejadas e anunciadas a serem realizadas conjuntamente pelos membros do comitê (ver Quadro 4.15 por exemplo).

Quadro 4.15. Avaliação compartilhada de riscos: O caso da Escócia

A *Audit Scotland* trabalha com outros órgãos de fiscalização de seu país por meio do Grupo de Escrutínio Estratégico (*Strategic Scrutiny Group,* SSG), para assegurar que a fiscalização dos órgãos do setor público seja bem coordenada, direcionada e proporcional em relação aos riscos identificados. O SSG é presidido por uma comissão e tem o suporte do Grupo de Escrutínio Operacional (*Operational Scrutiny Group*), cujo objetivo é desenvolver e dar suporte à entrega de um plano de coordenado que evidencie oportunidades para o escrutínio colaborativo.

O trabalho do SSG se baseia nas obrigações previstas da Lei de Reforma do Serviço Público escocesa de 2010 e pelos cinco princípios de escrutínio:

- foco público
- independência
- proporcionalidade
- transparência
- prestação de contas.

Em 2008, o SSG estabeleceu um processo compartilhado de avaliação de risco como o veículo para os órgãos de escrutínio trocarem informações e acordarem sobre os riscos de cada um dos 32 conselhos públicos sujeitos ao escrutínio público na Escócia. O processo tem sido bem-sucedido em fornecer um foco para os órgãos de escrutínio trabalharem mais estreitamente juntos e para um engajamento mais coordenado entre os conselhos e os órgãos de escrutínio. O processo se baseia nos seguintes princípios:

- *Uma cultura aberta e de confiança* – Os órgãos de escrutínio devem compartilhar informações sobre riscos e trabalho planejado com outros órgãos de escrutínio. Também deve haver um relacionamento aberto e transparente com os conselhos sempre que possível.
- *Um foco no melhor valor e melhor utilização dos recursos* – Os órgãos de escrutínio devem trabalhar para evitar duplicação e estar cientes do impacto do trabalho do grupo sobre o público, os serviços que recebem, as autoridades locais e outros órgãos de escrutínio.
- *Melhor planejamento* – Os órgãos de escrutínio devem estar atentos aos prazos de planejamento para que possam compartilhar de forma significativa os planos com outros órgãos de escrutínio e com as autoridades locais.
- *Incorporação* – Deve haver uma avaliação colaborativa dos riscos de escrutínio dentro dos sistemas, processos e burocracia existentes. Isto inclui o engajamento com as autoridades locais. Este princípio também significa que o processo deve ser contínuo - em vez de começar e parar diversas vezes ao longo do ano.

O resultado do processo de avaliação de risco compartilhado é o Plano Nacional de Escrutínio. O último plano aprovado resumiu todas as atividades de escrutínio estratégico planejadas a serem realizadas pelos membros do SSG a partir de setembro de 2019, em cada um dos conselhos do país. O plano destaca o alcance e a natureza do escrutínio a ser realizado durante o ano. Dado o foco em uma abordagem baseada em risco e proporcional, a atividade de escrutínio também pode mudar durante o ano, particularmente em resposta a quaisquer riscos ou eventos significativos que requeiram investigação imediata. Portanto, para assegurar que o Plano Nacional de Escrutínio seja coerente e abrangente, o SSG o atualiza semestralmente em resposta a quaisquer mudanças significativas na atividade de escrutínio.

Fonte: (Scotland Strategic Scrutiny Group, 2019[33]) (Scotland Strategic Scrutiny Group, 2019[34]).

Integrar a dimensão da governança multinível

Como mostrado no Capítulo 3, a forma como o sistema de governança multinível está estruturado e como funciona afeta o projeto, a implementação e os resultados das políticas públicas com impacto subnacional. Portanto, é crucial considerar a dimensão de governança multinível em auditorias de políticas descentralizadas. A rede brasileira de instituições de auditoria é um fórum adequado para permitir esta integração.

Um grupo de trabalho ou comitê poderia ser formado dentro da rede com o mandato específico de colocar em prática as etapas descritas no Capítulo 3 sobre como mapear e avaliar as capacidades e recursos em cada nível de governo, bem como os mecanismos de coordenação entre e através de cada nível. Uma vez definida o referencial analítico, este pode ser usado como um insumo no planejamento de auditorias. O principal resultado desta fase do processo é o plano de auditoria, que geralmente deve incluir os objetivos, escopo, critérios, coleta de evidências e técnicas analíticas da auditoria.

A compreensão do tópico ou objeto a ser auditado é importante em qualquer tipo de auditoria, e a boa prática é fazer isso em um estudo de pré-auditoria. A esse respeito, o desenvolvimento do referencial de avaliação da governança multinível para uma área política específica descentralizada pode ser considerado uma pré-auditoria ou um estudo preliminar. Portanto, uma vez que o comitê de seleção compartilhado da auditoria decida sobre o tema da auditoria, ele poderá trabalhar em colaboração com o comitê do MLG para definir e refinar o planejamento da auditoria.

Estabelecer um ciclo de aprendizagem

Após o planejamento da auditoria e antes do início dos trabalhos de auditoria, os membros do comitê (ou os membros dos tribunais de contas participantes) podem desenvolver um processo de avaliação para avaliar se os objetivos da auditoria, definidos no início dos trabalhos, foram alcançados. Quanto mais claros e precisos estes objetivos forem, mais claro será o exercício de avaliação. A avaliação poderá também abordar se, e quais, limitações tiveram impacto sobre o trabalho de auditoria. Um repertório de melhores práticas e desafios pode ser uma forma simples de consolidar as lições aprendidas (ver Quadro 4.16 para um exemplo do Canadá).

Quadro 4.16. O projeto coordenado de auditoria sobre mudança climática no Canadá: Lições aprendidas

Em novembro de 2015, um grupo de trabalho composto por auditores externos da maioria dos escritórios no Canadá decidiu realizar um trabalho de auditoria sobre o progresso de seus governos na ação contra a mudança climática. De 2015 a 2018, os auditores gerais provinciais colaboraram com o Comissário Federal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, através do Escritório do Auditor-Geral do Canadá (OAG), para conduzir a auditoria. O relatório de síntese, apresentado ao Parlamento canadense em março de 2018, forneceu uma análise independente do progresso do governo em relação aos compromissos sobre mudança climática em todo o país.

Lições aprendidas

A equipe do projeto escreveu e publicou um relatório final para documentar o processo e para auxiliar no planejamento de trabalhos similares no futuro. As 10 principais lições, de acordo com a equipe, incluem:

- *Escolher um tema de auditoria que seja importante para todos os cidadãos* – no qual todos os governos envolvidos tenham assumido fortes compromissos e tenham planos e estratégias para cumpri-los, e onde seja necessário trabalhar em conjunto entre as jurisdições para alcançá-los.

- *Obter a adesão e o compromisso* dos mais altos níveis em todos os escritórios de auditoria antes de dar prosseguimento. Além de obter aprovação, é fundamental criar uma carta de comprometimento com a visão, recursos e prazos do projeto, e obter a aprovação da carta.
- *Começar o projeto mais cedo*. O projeto começou dois anos antes do mês de apresentação das recomendações, planejado para dezembro de 2017, e mesmo assim não foi finalizado até 2018 porque várias jurisdições tiveram que mudar as datas de suas reuniões por uma série de razões.
- *Designar claramente a liderança*, tanto no nível do projeto quanto em outros níveis. Com tantos escritórios de auditoria participantes, se fez necessário uma liderança confiável, visão e comprometimento de recursos e expertise.
- *Assegurar uma comunicação regular e estruturada durante todo o projeto*. O grupo de trabalho do projeto comunicou-se por telefone durante todo o projeto. As atas foram tomadas e distribuídas por e-mail para aqueles que não puderam comparecer a todas as reuniões. Ter um método seguro e fácil para compartilhar informações e rascunhos de relatórios é importante.
- *Atentar nas decisões de planejamento inicial* para o que as auditorias incluirão, especialmente considerando o número de escritórios de auditoria participantes, a fim de ter mensagens coerentes. Redigir um esboço do relatório de síntese de antemão para que todos possam trabalhar nesse sentido.
- *Engajar especialistas no assunto em questão*. A OAG contratou especialistas para assessorar os escritórios de auditoria participantes em assuntos específicos. Também foram convocados comitês consultivos para ajudar a orientar o projeto. O engajamento com especialistas aumentou a credibilidade.
- *Compreender as diferenças de práticas e metodologia.* Nem todos os órgãos de auditoria fazem as mesmas coisas da mesma forma. É importante conhecer essas diferenças e encontrar maneiras de trabalhar com elas com antecedência. Por exemplo, o grupo de trabalho do projeto consultou a assessoria jurídica durante as fases de exame e apresentação de relatórios para ajudá-los a decidir que tipo de informação poderia ser compartilhada e quando. Diferentes escritórios de auditoria têm práticas diferentes sobre este assunto, assim como outros.
- *Apresentar auditorias individuais o mais próximo possível uma das outras,* a fim de maximizar seu impacto.
- *Abraçar a inovação e a adaptabilidade*. Pensar fora da caixa, e aprender ao longo do caminho provaram ser fundamental para o sucesso.

Fonte: (Office of the Auditor General of Canada, 2018[35]).

A avaliação pode ocorrer após a conclusão da auditoria, mas também pode haver avaliações intermediárias. Em geral, a avaliação pode ocorrer através de pesquisas ou outros indicadores:

- *Adequação do tema de auditoria* – O tema da auditoria era importante para todos os cidadãos? Como o trabalho conjunto ajudou a alcançar os objetivos da auditoria (ou seja, o que não teria sido alcançado sem a coordenação entre as instituições de auditoria)?
- *Compromisso* – Todos os tribunais de contas envolvidos cumpriram os prazos e se comprometeram com a visão da rede?
- *Elaboração* – A programação e o planejamento da auditoria foram adequados aos objetivos da auditoria? O que poderia ter funcionado melhor?
- *Comunicação* – A estrutura de comunicação foi apropriada? O que poderia ter funcionado melhor para facilitar o compartilhamento de informações e conhecimentos?
- *Diferentes práticas e metodologias* – As diferentes práticas e metodologias afetaram negativamente a auditoria? Como? Que medidas foram tomadas a fim de enfrentar os desafios? O que poderia ter funcionado melhor?

Os resultados da avaliação podem ser armazenados, disponibilizados publicamente e reportados à liderança da rede, bem como a todos os tribunais de contas que participam da rede.

Colaboração no sistema de auditoria descentralizado brasileiro: Mensagens-chave e recomendações

Com base nas medidas que o TCU já tomou visando promover a colaboração no sistema de auditoria no Brasil, incluindo as várias auditorias coordenadas que liderou, o TCU e os TCs poderiam melhorar as ações existentes, estabelecendo uma rede de colaboração, que poderia tomar a forma de um conselho nacional – ou, fortalecendo as redes de organização administrativa existentes.

A fim de enfrentar os desafios das redes de auditoria, os TCs poderiam pensar cuidadosamente sobre a estrutura de governança da rede e seu projeto operacional. Tal estrutura poderia ser a base para desenvolver os mecanismos de seleção colaborativa e alinhamento de auditorias entre os TCs.

Para isso, os TCs poderiam definir a seleção colaborativa de auditorias como um objetivo estratégico da rede; desenvolver uma abordagem compartilhada para a priorização de auditorias; e integrar a dimensão de governança multinível como parte de um estudo de pré-auditoria ou fase preliminar de auditoria.

Referências

ACAG (2019), *ACAG's Strategic Plan 2019 - 2022*, https://www.acag.org.au/files/ACAG_Strategic_Plan_2019-2022_Jan2020_Full_Version_V2.pdf. [9]

ACAG (2017), *Australasian Council of Auditors-General Constitution*, https://www.acag.org.au/files/ACAG%20Constitution_November%202017.pdf. [10]

Accountancy Europe (2019), *Single audits ensure that government money is being well spent*, https://www.accountancyeurope.eu/audit/single-audits-ensure-that-government-money-is-being-well-spent/ (acesso em 6 de agosto 2020). [26]

Agranoff, R. and M. McGuire (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press. [2]

ATRICON (2020), *Apresentação: ATRICON*, http://www.atricon.org.br/institucional/apresentacao/ (acesso em 6 de agosto 2020). [13]

ATRICON (2018), *PLANO ESTRATÉGICO 2018-2023*, http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/01/PLANO-ESTRAT%C3%89GICO-ATRICON-2018-2023-Aprovado-pela-Assembleia-Geral.pdf (acesso em 6 de agosto 2020). [12]

Belgian Court of Audit (2015), *Accords relatifs au single audit : L'audit des comptes 2015 de l'autorité flamande*, https://doc.ibr-ire.be/fr/Documents/reglementation-et-publications/Doctrine/circulaires/Annexe1Afsprakennota%20single%20audit%202015.docx_nl-BE_fr-BE.pdf. [24]

Belgian Court of Audit (2009), *Abstract: Table conference of audit stakeholders and audited entities in the Flemish community*, https://www.rekenhof.be/Docs/2009_11_RondeTafel_Abstract_EN.pdf (acesso em 6 de agosto 2020). [25]

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016), *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf. [20]

CNJ (2020), *CNJ: composição atual*, https://www.cnj.jus.br/composicao-atual/ (acesso em 20 de setembro 2020). [15]

CNJ (2020), *Manual de Organização*, https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Manual_de_Organizacao_do_CNJ_2020_azul_atualizado_13_08_20.pdf. [16]

CNMP (2020), *Relatório Anual 2019*, https://cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Relat%C3%B3rio_Atividades_2019.pdf. [17]

CONACI (2019), *Planejamento Estratégico*, http://www.conaci.org.br/planejamento/ (acesso em 20 de setembro 2020). [22]

CONACI (2015), *Estatuto Social*, http://www.conaci.org.br/estatuto (acesso em 20 de setembro 2020). [18]

Cour des Comptes (2020), *Chambres régionales et territoriales des comptes: rôle et activités*, https://www.ccomptes.fr/fr/chambres-regionales-et-territoriales-des-comptes/role-et-activites#a (acesso em 30 de julho 2020). [8]

EUROSAI (2018), *Overview of External Audit Systems in Local Governments*, http://www.eurosaiop.org/docs/upload/documents/TFMA_Overview_external_audit_systems_2018_1555656170.pdf. [27]

Instituto Rui Barbosa (2020), *Comitê Técnico de Educação*, https://irbcontas.org.br/comite/comite-tecnico-de-educacao/ acesso em 20 de setembro 2020). [6]

Instituto Rui Barbosa (2020), *Relatório Atividades CTE 2019*, https://irbcontas.org.br/download/100/educacao/4244/relatorio-atividades-cte-2019.pdf (acesso em 20 de setembro 2020). [5]

Instituto Rui Barbosa (2020), *Sobre o IRB*, https://irbcontas.org.br/sobre-o-irb/ (acesso em 6 de agosto 2020). [14]

Instituto Rui Barbosa (2018), *Mapa estratégico*, https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=125&wpfd_file_id=2906&token=16887b9c678d032def11f63f782089e3&preview=1 (acesso em 6 de agosto 2020). [11]

INTOSAI (2013), *ISSAI 100- Fundamental principles of Public Sector Auditing*, https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/. [23]

Keast, R., M. Mandell and R. (eds) (2014), *Network Theory in the Public Sector; Building new theoretical frameworks*, Routeledge. [4]

Kenis, P. and K. Provan (2009), "Towards an exogenous theory of public network performance", *Public Administration*, Vol. 87/3, pp. 440-456, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x. [7]

OCDE (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en. [32]

OCDE (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en. [1]

Office of the Auditor General of Canada (2018), *Collaborative Climate Change Audit Project: Process Chronicle and Lessons Learned*, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/oth_201905_e_43380.html?wbdisable=true#hd2b (acesso em 26 de julho 2020). [35]

OLACEFS (2016), *Coordinated Audit on Education Indicators*, https://www.olacefs.com/ficha-sintesis-auditoria-coordinada-sobre-indicadores-de-educacion/?lang=en. [29]

Plastrik, P., M. Taylor and J. Cleveland (2014), *Connecting to Change the World: Harnessing the Power of Networks for Social Impact*, Island Press. [19]

Scotland Strategic Scrutiny Group (2019), *National scrutiny plan*, https://www.audit-scotland.gov.uk/uploads/docs/report/2019/sp_190917_scrutiny_plan.pdf. [34]

Scotland Strategic Scrutiny Group (2019), *Scrutiny Coordination and Shared Risk Assessment*, https://www.audit-scotland.gov.uk/uploads/docs/um/sra_guidance_2019.pdf. [33]

SIGEN (2020), *Sindicatura General de la Nación, Red Federal*, https://www.argentina.gob.ar/sigen/red-federal-de-control-publico (acesso em 2 de julho 2020). [21]

Sistema Nacional de Fiscalización (2020), *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*, http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/29072019055534.pdf. [28]

TCU (2016), *Ficha-síntese: Auditoria Coordenada para Avaliação da Infrastrutura de Escolas Públicas de Ensino Fundamental*, https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenada-para-avaliacao-da-infraestrutura-de-escolas-publicas-de-ensino-fundamental.htm. [31]

TCU (2015), *Ficha Síntese Auditoria Coordenada na Atenção Básica à Saúde*, https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1602335590160FB2903EB7610. [30]

Thomson, A. and J. Perry (2006), “Collaboration Processes: Inside the Black Box”, *Public Administratioen Review*, Vol. 66/1, pp. 20-32, http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x. [3]

Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil

ABORDAGENS COLABORATIVAS E BASEADAS EM EVIDÊNCIAS PARA MELHORES RESULTADOS

Políticas e serviços públicos, como educação, saúde, previdência, infraestrutura e saneamento, são cada vez mais formulados e prestados por meio de diferentes níveis de governo (nacional, regional e local), criando desafios de coordenação e governança. O presente relatório descreve como os 33 tribunais de contas brasileiros podem aplicar a função de controle – como auditorias – para contribuir para maior eficácia e coerência das políticas públicas descentralizadas. O relatório apresenta os resultados de um projeto de 3 anos que visou aprimorar a atuação conjunta dos tribunais de contas, focando no setor da educação como área piloto para o teste da aplicação de indicadores na seleção estratégica de auditorias. O relatório propõe um referencial para que as instituições de auditoria possam avaliar a governança multinível e explora modelos de governança que podem ser adotados para garantir a colaboração entre os tribunais. Tais abordagens podem inspirar e informar outras entidades fiscalizadoras superiores que também sejam responsáveis por auditar políticas públicas e programas descentralizados envolvendo governos central, regional e local.

IMPRESSO ISBN 978-92-64-40200-3
PDF ISBN 978-92-64-86113-8